

Hervormingen van het EU-landbouwbeleid

Gevolgen voor de aardappelsector

S.R.M. Janssens

H. Prins

Projectcode 40176

Augustus 2004

Rapport 2.04.07

LEI, Den Haag

Het LEI beweegt zich op een breed terrein van onderzoek dat in diverse domeinen kan worden opgedeeld. Dit rapport valt binnen het domein:

- Wettelijke en dienstverlenende taken
- Bedrijfsontwikkeling en concurrentiepositie
- Natuurlijke hulpbronnen en milieu
- Ruimte en Economie
- Ketens
- Beleid
- Gamma, instituties, mens en beleving
- Modellen en Data

Hervormingen van het EU-landbouwbeleid; Gevolgen voor de aardappelsector
Janssens, S.R.M. en H. Prins
Den Haag, LEI 2004
Rapportnummer 2.04.07; ISBN 90-5242-929-4; Prijs € 15,50
48 p., fig., tab., bijl.

Dit rapport is een verkenning van de gevolgen van de hervormingen van het EU-landbouwbeleid. Geïnterviewd is op welke manier zes lidstaten (Duitsland, Nederland, België, Frankrijk en Polen) vanaf 2004 invulling willen gaan geven aan deze hervormingen. Aan de hand van saldoberekeningen voor granen en aardappelen zijn de gevolgen op gewas inzichtelijk gemaakt. Voor Nederland en Duitsland zijn voorbeeldbedrijven met een eenvoudige bedrijfsopzet doorgerekend en kwalitatief vergeleken.

Bestellingen:

Telefoon: 070-3358330
Telefax: 070-3615624
E-mail: publicatie.lei@wur.nl

Informatie:

Telefoon: 070-3358330
Telefax: 070-3615624
E-mail: informatie.lei@wur.nl

© LEI, 2004

Vermenigvuldiging of overname van gegevens:

- toegestaan mits met duidelijke bronvermelding
- niet toegestaan



Op al onze onderzoeksopdrachten zijn de Algemene Voorwaarden van de Dienst Landbouwkundig Onderzoek (DLO-NL) van toepassing. Deze zijn gedeponeerd bij de Kamer van Koophandel Midden-Gelderland te Arnhem.

Inhoud

	Blz.
Woord vooraf	7
Samenvatting	9
1. Inleiding	11
2. Werkwijze	12
3. Hervormingen van het EU-beleid	13
3.1 Ontkoppeling	13
3.2 Bedrijf of regio als basis van de toeslag	14
3.3 Cross Compliance	15
3.4 Financiële discipline	15
3.5 Beperking aardappelen, groenten en fruit	17
3.6 Verhandelbaarheid van toeslagrechten	18
3.7 Conclusie	19
4. Invulling van de hervormingen in enkele lidstaten	20
4.1 Nederland	20
4.2 België	21
4.3 Frankrijk	21
4.4 Duitsland	22
4.5 Verenigd Koninkrijk	25
4.6 Polen	26
4.7 Samenvatting landen	28
5. Saldoberekeningen	30
6. Gevolgen regionalisatie en referentie voor de aardappelsector	36
6.1 Verschillen tussen landen	36
6.2 Areaalverschuivingen	40
6.3 Gevolgen voor prijzen	41
7. Conclusies	43
Literatuur	45
Bijlagen	47

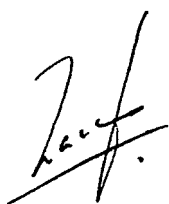
Woord vooraf

De hervormingen van het Gemeenschappelijk landbouwbeleid vormden voor de Nederlandse aardappelsector aanleiding om de gevolgen voor internationale concurrentiepositie van consumptie- en pootaardappelen te laten onderzoeken. Er bestond onduidelijkheid of de hervormingen tot areaalverschuivingen van consumptie- en pootaardappelen zullen leiden.

De studie is uitgevoerd in opdracht van de Nederlandse Aardappelorganisatie (NAO), het Hoofdbedrijfsschap voor de Agrarische Groothandel (HBAG) en het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit dat via het onderzoeksprogramma 411 (sociaal-economische vraagstukken in internationaal verband) een bijdrage heeft gegeven.

Het project is uitgevoerd door Bas Janssens en Henri Prins. Bert Smit heeft meegewerkt gedurende de voorbereidingsfase. De benodigde informatie moest in een kort tijdsbestek rondom de vakantieperiode worden verzameld en verwerkt. Waardering gaat dan ook uit naar degene die de conceptrapportage hebben becommentarieerd: mr. R. van Diepen (NAO), en ir. D.J. Immenga (NAO), ir. J.A.F. van de Wijnboom (LNV) en drs. G.G. van Leeuwen (LNV).

Een bijzonder woord van dank gaat ten slotte uit naar alle personen en instanties in binnen- en buitenland die geraadpleegd zijn en bereid waren mee te werken aan het verstrekken van de benodigde informatie.



Prof.dr.ir. L.C Zachariasse
Algemeen directeur LEI B.V.

Samenvatting

Doel van het onderzoek is inzicht te verschaffen in de manier waarop zes Europese landen, te weten Nederland, Duitsland, Frankrijk, Verenigd Koninkrijk, België en Polen, invulling geven aan de hervormingen van het landbouwbeleid. Ook worden de gevolgen van het Europese Landbouwbeleid voor de consumptieaardappelteelt in deze landen inzichtelijk gemaakt.

De gewasgebonden inkomenssteun wordt vanaf 2005 ontkoppeld en maakt plaats voor bedrijfstoelagen. De invoering van bedrijfstoelagen kunnen landen baseren op regionalisatie (een flat rate) of een historisch referentiesysteem. Bij regionalisatie wordt het beschikbare budget verdeeld over alle subsidiabele hectares in een regio. In geval van historische referentie wordt de bedrijfstoelage gebaseerd op de gemiddelde historische situatie (2000-2002) van dat bedrijf. Landen hebben ook de mogelijkheid tot invoering van een hybride model dat bestaat uit een combinatie van regionalisatie en historische referentie. Uit de inventarisatie komt naar voren dat landen de hervormingen verschillend invullen. Duitsland en Engeland werken via een hybride model geleidelijk naar een hectaretoelage (een zogenaamde flat rate) in 2013 en Frankrijk houdt een kwart van de toelagen voor akkerbouwgewassen gekoppeld. Polen en de meeste andere Midden- en Oost-Europese landen (MOE-landen) starten vanaf 2004 met invoering van de regionalisatie. Vanaf 2004 ontvangen Poolse landbouwers een kwart van de toelage die met de jaren toeneemt tot 100% in 2013. Vanwege cross compliance, financiële discipline, vorming van de nationale reserve en eventueel de zogenaamde nationale enveloppen worden de toelagen geleidelijk aan gekort zodat landbouwers minder zullen gaan ontvangen.

Aan de hand van saldoberekeningen van wintertarwe en aardappelen is voor de meeste landen inzichtelijk gemaakt op welke manier de gewasgebonden inkomenssteun vervangen wordt door toelagen. Nadeel van deze analyse is dat de hoogte van de bedrijfstoelage van bedrijf tot bedrijf varieert vanwege de verschillen in de (unieke) historische situatie op ieder bedrijf. Zowel de veehouderij- als de akkerbouwactiviteiten bepalen namelijk de omvang van de toelage. Door de ontkoppeling wordt het saldo van poot- en consumptieaardappelen niet nadelig beïnvloed en soms gunstiger doordat het saldo van marktordeninggewassen als gevolg van de ontkoppeling daalt.

Voor Duitsland en Nederland zijn de gevolgen voor twee gefingeerde akkerbouwbedrijven uitgewerkt. Daaruit blijkt dat het verschil in toelage per hectare cultuurgrond tussen beide landen in deze voorbeeldsituatie geleidelijk toeneemt. Op basis van de beschikbare budgetten en arealen is voor de te onderzoeken landen een indicatie van de hectare toelagen berekend. Daaruit blijkt dat de flat rate per land zal verschillen. Verschillen in hoogte van de hectaretoelagen zullen nauwelijks leiden tot areaalverschuivingen van consumptie- en pootaardappelen tussen lidstaten. In de verordening is namelijk een artikel opgenomen dat de uitbreiding van het areaal aardappelen, groenten (inclusief uien) en fruit verbiedt. Landen en bedrijven waar een regionalisatiemodel wordt toegepast zijn met deze maatregel het meest beperkt omdat het aardappelareaal van 2003 maatgevend is. Binnen het histori-

sche model wat Nederland toepast zit nog speling maar in beperkte mate. Wellicht biedt het krimpende aardappelareaal in Polen nog enige ruimte voor uitbreiding.

Uit het onderzoek blijkt dat:

- lidstaten kunnen via historische referentie, regionalisatie of een combinatie van beide, op verschillende manieren invulling geven aan de hervormingen. Geen van de bestaande lidstaten in de EU-15 kiest voor onmiddellijke invoering van een uniforme hectaretoeslag (flat rate). Lidstaten kiezen voor het model van de historische referentie per bedrijf of voor een geleidelijke overgang via een hybride-model naar de flat rate in 2013. Nieuwe lidstaten gaan in 2004 over op de flat rate maar voeren deze stapsgewijs in. Pas in 2013 is de flat rate volledig ingevoerd in alle onderzochte landen die gekozen hebben voor regionalisatie;
- door de ontkoppeling worden de saldi van de meeste marktordeningsgewassen lager en blijft het saldo van poot- en consumptieaardappelen gelijk. De gewasgebonden inkomenssteun wordt ondergebracht in een bedrijfsspecifieke toeslag;
- grote areaalverschuivingen of uitbreiding in de consumptie- en pootaardappelteelt zijn vrijwel uitgesloten. De regelgeving in de EU-verordening verbiedt dat aardappelen, groenten en fruit geteeld mogen worden op grond waarop te verzilveren toeslagrechten rusten.

1. Inleiding

Op 29 september 2003 hebben de EU-ministers de inkomens toeslagverordening aangenomen (Verordening (EG) nr. 1782/2003). De kern van het akkoord is het loskoppelen van de directe inkomenssteun van de productie. In principe worden vanaf 2005 vrijwel alle toeslagen en premies die in het kader van de verschillende marktordeningen worden gegeven, opgenomen in één enkele toeslag per bedrijf. De verordening laat de EU-lidstaten in zekere mate vrij in de manier waarop zij hieraan invulling geven. Met het loskoppelen van gewasgebonden inkomenssteun worden de saldi van de marktordeningsgewassen lager, waardoor de onderlinge concurrentiepositie van vrije en marktordeningsgewassen binnen en tussen lidstaten kan veranderen.

Probleemstelling

De aardappelsector verwacht dat veranderingen in het landbouwbeleid gevolgen heeft voor de arealen consumptie- en pootaardappelen in verschillende Europese landen. Zij heeft de volgende vragen:

1. Hoe geeft elk van zes te onderzoeken landen (Nederland, Duitsland, Frankrijk, Verenigd Koninkrijk, België en Polen) invulling aan het nieuwe beleid via een hectaretoeslag ofwel flat rate of het referentiesysteem en hoe werkt dit in het betreffende land concreet uit?
2. Hoe vertaalt de nationale en regionale invulling van het EU-beleid zich in het saldo van aardappelen per land of regio in verhouding tot de belangrijkste marktordeningsgewassen in dat gebied, met name wintertarwe en zetmeelaardappelen?
3. Wat betekent dit voor de arealen consumptie-, industrie- en eventueel poot- en zetmeelaardappelen per land en in welke mate is er op grond daarvan een verschuiving van de teelt te verwachten?

Doelstelling

Doel van het onderzoek is inzicht te verschaffen in de manier waarop de zes genoemde Europese landen invulling geven aan de hervormingen van het landbouwbeleid, kort gezegd de invoering van bedrijfstoelagen op basis van een flat rate of een referentiesysteem. Voorts zullen de gevolgen van het Europese Landbouwbeleid inzichtelijk gemaakt worden voor de arealen en de teelt van consumptie-, industrie- en pootaardappelen in deze landen.

Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk wordt de aanpak van het onderzoek uiteengezet. Hoofdstuk 3 gaat in op de algemene hoofdlijnen van de hervormingen. In hoofdstuk 4 is vervolgens de specifieke invulling per land uitgewerkt. Het vijfde hoofdstuk geeft inzicht in de gevolgen van het veranderende beleid voor de saldi van aardappelen en wintertarwe in een aantal landen. In hoofdstuk 6 is uitgewerkt of en op welke manier verschuivingen in het aardappelareaal te verwachten zijn voor de situatie Duitsland-Nederland. Het rapport wordt afgesloten met een aantal conclusies.

2. Werkwijze

Het onderzoek is uitgevoerd in drie delen. Om een beeld te krijgen wat de hervormingen gaan inhouden, is als eerste het nieuwe beleid geïnventariseerd zoals dat in de EU-verordening is vastgesteld. Tijdens de inventarisatie zijn de accenten gelegd op de akkerbouw en de aardappelteelt in het bijzonder. De veehouderij is slechts zijdelings behandeld.

Vervolgens is voor zes landen te weten Nederland, België, Duitsland, Frankrijk, Verenigd Koninkrijk en Polen als nieuwe toetreders, nagegaan hoe deze landen de hervormingen willen gaan invullen. De te onderzoeken landen zijn vastgesteld in overleg met de opdrachtgevers en kunnen worden gezien als de belangrijkste teeltgebieden voor consumptie-, poot- en industrieaardappelen. Naast de bestudering van beschikbare documenten over de hervormingen en internet zijn contacten gelegd met landbouwwattachees en instanties ter plaatse.

De analyse van de effecten van de hervormingen op gewasniveau heeft plaatsgevonden aan de hand van saldoberekeningen voor wintertarwe en consumptieaardappelen. Voor de manieren waarop landen de hervormingen invullen zijn voor een hectare grond waarop deze gewassen worden geteeld, de financiële gevolgen op saldoniveau inzichtelijk gemaakt. De benodigde informatie over gewasspecifieke saldoberekeningen per land in de reguliere databanken Eurostat en FAO bleek summier zodat een andere databron is gebruikt. Het beschikbare datamateriaal was beperkt maar voldoende geschikt om effecten van de hervormingen op gewasniveau per land inzichtelijk te maken. De beschikbare saldogegevens van gewassen omvatten opbrengsten hoofdproduct en kosten voor zaaizaad of pootgoed, bemesting en gewasbescherming. De vaste kosten zijn buiten beschouwing gelaten.

Het gevolg van de hervormingen is dat de aan gewassen gekoppelde inkomenssteun plaats maakt voor ondersteuning op bedrijfsniveau. Voor Nederland en een tweede belangrijke aardappelproducent Duitsland is aan de hand van een voorbeeld een analyse op bedrijfsniveau uitgewerkt. Deze kwalitatieve analyse is beperkt tot saldoniveau, de toeslagrechten en de gevolgen daarvan voor de aardappelsector. Andere oorzaken die leiden tot verschillen in kostprijs en marktsituatie zijn in deze studie buiten beschouwing gelaten.

3. Hervormingen van het EU-beleid

Voortaan vormt verordening (EG) nr. 1782/2003 de basis voor grote delen van het landbouwbeleid. Deze verordening bevat een aantal gemeenschappelijke voorschriften die van toepassing zijn op de rechtstreekse steun aan landbouwers in het kader van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB).

3.1 Ontkoppeling

Het kernbegrip in het nieuwe EU-beleid of Mid Term Review is 'ontkoppeling'. De inkomens toeslagen die landbouwers ontvangen, worden losgekoppeld van de productie. Dat houdt in dat vanaf 2005 en uiterlijk 2007 het grootste gedeelte van de steun onafhankelijk van de productie wordt uitbetaald. De ontkoppeling moet leiden tot meer marktgeoriënteerd en minder handelsversturende steun en legt de nadruk op kwaliteit in plaats van kwantiteit.

Gedeeltelijke koppeling

Het akkoord biedt de mogelijkheid de relatie tussen wat wordt geproduceerd en de steun daarvoor vrijwel volledig te ontbinden. Dit bleek voor veel landen politiek onhaalbaar, vooral vanwege de vrees dat deze ontkoppeling zou leiden tot beëindiging van de landbouwproductie in de zwakker landbouwgebieden van de EU. Het is daarom mogelijk om voor een aantal producten wel een beperkte koppeling te behouden tussen steun en productie. Zo kan voor de akkerbouw 25% van de directe betalingen (hectaretoeslagen) behouden blijven. Voor zetmeelaardappelen is een speciale regeling getroffen en moet 60% van de steun gekoppeld worden gegeven. Voor de sectoren groenten (inclusief uien), fruit en andere aardappelen dan zetmeelaardappelen is een artikel in de verordening opgenomen om marktverstoringen te beperken (zie paragraaf 3.5).

Varianten ontkoppeling

Nieuw in deze hervormingen is dat de lidstaten, of hun regio's, kunnen kiezen uit enkele opties voor gehele of gedeeltelijke ontkoppeling. De lidstaten kunnen kiezen uit een aantal mogelijkheden:

- volledige invoering van de bedrijfstoelageregeling (volledige ontkoppeling in de akkerbouw als ook in rundveehouderij);
- tot 25% van de hectaretoeslagen voor akkerbouwgewassen gekoppeld houden;
- tot 50% van de schapen en geitenpremies gekoppeld houden;
- tot 100% behoud van de huidige slachtpremie van kalveren;
- tot 100% behoud van de zoogkoeienpremie én tot 40% van de slachtpremie voor runderen (geen kalveren zijnde) of tot 75% van de speciale premie voor mannelijke runderen gekoppeld houden.

Unieke bedrijfstoelage

De overschakeling van productgebonden steun naar een steun die is losgekoppeld van de productie per hectare vergt een andere manier om de steun vast te stellen dan tot nu toe gebruikelijk was. Het grootste deel van de premies die landbouwers nu als rechtstreekse inkomenssteun ontvangen wordt vervangen door één toeslag, de zogenaamde bedrijfstoelage. De verordening biedt enkele mogelijkheden om de bedrijfstoelage vast te stellen.

3.2 Bedrijf of regio als basis van de toeslag

De gekoppelde inkomensstoelagen worden vervangen door zogenaamde toeslagrechten. De EU-verordening biedt twee opties om een toeslag aan bedrijven toe te kennen namelijk op regionale basis (flat rate) en op individuele basis (historische referentie). Ook is het mogelijk beide te combineren.

1. **Individuele basis (historische referentie)**
De hoogte van deze bedrijfstoelage en het aantal toeslagrechten is afhankelijk van de steun die de producent ontving gedurende de periode 2000-2002. Het aantal toeslagrechten komt overeen met het gemiddelde aantal hectares premiewaardige gewassen gedurende de referentieperiode. De huidige productie, veestapel en bouwplan is niet relevant voor de omvang van de toeslag en het aantal toeslagrechten.
2. **Regionale basis (flat rate)**
Het is mogelijk om af te zien van historische individuele bedrijfstoelagen en het totale regionale steunbedrag uit te smeren over alle beschikbare hectares landbouwgrond. Dit resulteert in een uniforme premie per hectare voor de betreffende regio¹ of land, ofwel de flat rate. Het bedrag kan dan nog variëren tussen grasland, waaraan het aantal dieren wordt gekoppeld en bouwland.
Bij de regionale basis wordt aan alle landbouwers in een regio - dus ook aan hen die voorheen geen toeslag ontvingen - een zelfde toeslag gegeven per hectare. Qua uitvoering en controle is dit systeem eenvoudiger en wellicht ook goedkoper.
3. **Hybride stelsel**
Een lidstaat kan er voor kiezen een deel van de toeslag te regionaliseren en een deel bedrijfsgebonden te houden, waarbinnen dan ook weer een koppeling gekozen kan worden naar product. Het hybride stelsel bestaat uit een combinatie van historische (individuele) en regionale basis. Een hybride stelsel is gecompliceerd en vergt daarvoor ook hogere kosten.

Voorbeeld referentie

Een akkerbouwer heeft een bedrijf van 20 ha met een kwart aardappelen, een kwart bieten en de helft granen (gemiddelde bouwplan 2000-2002). In 2002 ontving hij voor de granen een inkomenssteun in de vorm van een hectaretoelage van € 446. De akkerbouwer ontvangt

¹ Een regio dient gedefinieerd te worden op basis van objectieve criteria; lidstaten met minder dan 3 miljoen subsidiabele hectaren kunnen beschouwd worden als één regio.

straks een bedrijfstoelage van € 4.460 (10 toelagerechten met een waarde van € 446) ongeacht de gewassen die geteeld worden.

Voorbeeld flat rate

Een akkerbouwer in regio A heeft een bedrijf van 20 ha met een kwart aardappelen, een kwart bieten en de helft granen. Op grond van het beschikbare budget en in aanmerking komend areaal in regio A is een flat rate van € 300 per hectare vastgesteld. De akkerbouwer krijgt een toeslag van € 6.000 uitbetaald.

Het oorspronkelijke doel van de EU-commissie was een ontkoppelde bedrijfstoelage op basis van historische referenties. Het toepassen van het regionale model wordt gezien als een uitzondering op de regel. Het verlaten van het historische model heeft een belangrijke inkomensherverdeling tot gevolg wat kan leiden tot ongewenste effecten op de grondprijzen en productieveerschuivingen.

Een toelagerecht dat gepaard gaat met een subsidiabele hectare geeft recht op uitbetaling van het bedrag van het toelagerecht. De landbouwer moet aangeven welke percelen overeenstemmen met subsidiabele hectares.

Toelagerechten geven recht op uitbetaling van het in het kader van het toelagerecht vastgestelde bedrag. Een landbouwer dient jaarlijks een verzoek in te dienen om de uitbetaling van zijn toelagerechten te activeren.

3.3 Cross Compliance

De uitbetaling van de bedrijfstoelage wordt gekoppeld aan naleving van een aantal randvoorwaarden, 'cross compliance' genoemd. De uitbetaling vindt plaats als de landbouwer zich houdt aan 18 (bestaande) richtlijnen op het gebied van milieu, voedselveiligheid, dierenwelzijn en gezondheid van dieren en planten. De meeste van deze richtlijnen zijn reeds in de praktijk ingevoerd. De voorwaarden gelden voor een bedrijf als geheel en niet voor specifieke gewassen. Het systeem wordt gefaseerd ingevoerd:

- 2005: richtlijnen die betrekking hebben op milieu en identificatie van dieren;
- 2006: richtlijnen die betrekking hebben op volksgezondheid, diergezondheid en de gezondheid van planten;
- 2007: richtlijnen rondom dierenwelzijn.

De richtlijnen worden per staat aangevuld met voorwaarden die betrekking hebben op goede landbouw- en milieucondities. Bij het niet naleven van de randvoorwaarden kan een deel of de gehele rechtstreekse steun (bedrijfstoelage) ingehouden worden.

3.4 Verlaging van toelagen

De toelagen die bedrijven gaan ontvangen worden in de toekomst gekort. De korting bestaat uit een aantal onderdelen: de modulatie, de financiële discipline en nationale enveloppen.

Modulatie

De toeslagen die bedrijven ontvangen worden gekort, te beginnen met 3% in 2005, 4% in 2006 en 5% in de periode 2007 tot 2012. Een lidstaat kan besluiten een hoger kortingspercentage in te stellen. Het vrijkomende geld komt beschikbaar voor plattelandontwikkeling. Elke lidstaat ontvangt evenwel minstens 80% van het in die lidstaat gegenereerde modulatiegeld. Er geldt een heffingsvrije voet van € 5.000 per bedrijf.

Financiële discipline

Daarnaast wordt vanaf 2007 de *financiële discipline* ingevoerd. De EU heeft afgesproken om het landbouwbudget de komende jaren niet te vergroten. In de Europese Raad is afgesproken dat de uitgaven voor markt- en prijsbeleid in de EU-25 nominaal 1% per jaar¹ mogen groeien in de periode 2007-2013. Om de uitbreiding van de Unie en de (nog in te vullen) hervorming van de suikermarktordering binnen dit strikte budgettaire kader te kunnen financieren, is het nodig de bedrijfstoelagen extra te korten. De hoogte van de korting zal jaarlijks worden bepaald op basis van de financiële prognoses. Op voorhand wilde de landbouwraad zich niet vastleggen op kortingspercentages, zoals wel was voorzien in de voorstellen van de commissie.

Nationale envelop

Een lidstaat kan er voor kiezen een zogenaamde nationale envelop in te stellen. Dit betekent dat op de toeslagen per sector maximaal 10% mag worden ingehouden. Dit geld kan worden ingezet om in de betreffende sector landbouwmethoden te steunen die het milieu beschermen of verbeteren, dan wel de kwaliteit van de productie of de afzet verbeteren.

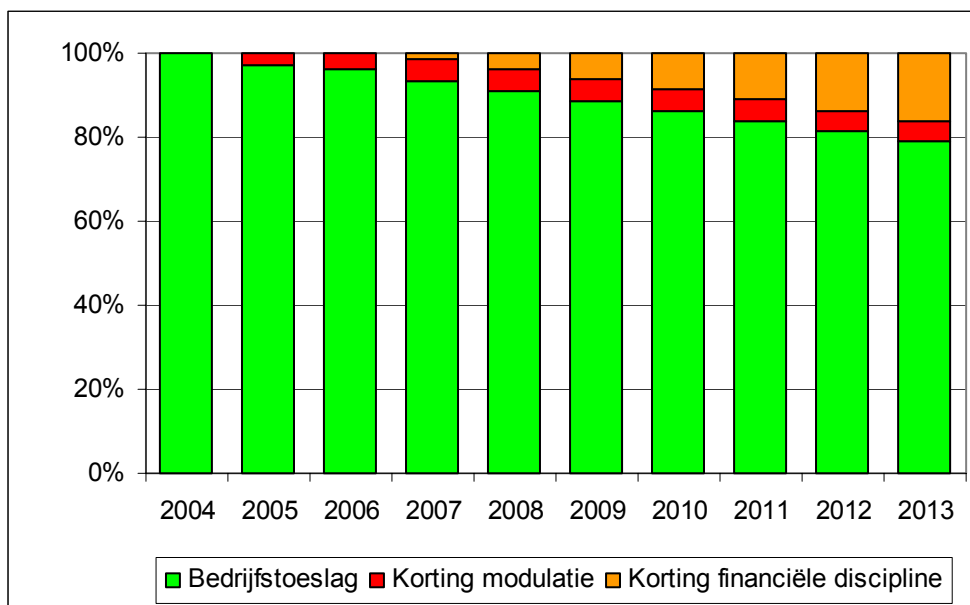
Nationale reserve

Om rekening te houden met bijzondere of onvoorziene situaties zoals bijvoorbeeld startende ondernemers, dienen lidstaten een nationale reserve te vormen. Voor de vorming van de nationale reserve worden de toeslagen worden bij de start tot maximaal 3% gekort.

Gevolgen korting

De totale korting loopt geleidelijk aan op. De exacte omvang van de korting is - zeker voor de langere termijn - onbekend omdat deze afhankelijk is van het budgettaire kader wat jaarlijks wordt beoordeeld. In de eerdere studies (Smit, 2004; De Bont, 2004) wordt uitgegaan van een geleidelijk oplopende extra korting tot 15% vanwege de financiële discipline. Dit betekent dat de kortingen (afgezien van de nationale reserve) in totaliteit kunnen oplopen tot 20% (5% modulatie + 15% financiële discipline). Om kleinere bedrijven te ontzien wordt de eerste 5000 euro van de totale bedrijfstoelag vrijgesteld van de korting. In figuur 3.1 is weergegeven dat bedrijven geleidelijk aan minder bedrijfstoelag ontvangen.

¹ Zonder inflatiecorrectie.



Figuur 3.1 Verloop van de korting op de bedrijfstoeslag boven € 5.000

3.5 Beperking aardappelen, groenten en fruit

Door ont koppeling van directe inkomstenstoeslagen kunnen agrariërs een flexibeler bedrijfsvoering toepassen. Het is niet meer nodig bepaalde gewassen te telen (of dieren te houden) om de premies te ontvangen. Dit heeft gevolgen voor de omvang van de teelt van de gewassen en van de veestapel. Het saldo voor granen wordt aanmerkelijk lager ten opzichte van gewassen met een saldo als van poot- of consumptieaardappelen. Dit zou tot teeltverschuivingen zou kunnen leiden.

De verwachte teeltverschuivingen zijn door de Raad ingeperkt. De Raad heeft besloten dat de teelt van groenten (inclusief uien), fruit (blijvende teelten) en poot- en consumptieaardappelen niet is toegestaan op grond die voor steun in aanmerking komt (artikel 51 uit verordening (EG) nr. 1782/2003). De grond mag worden gebruikt voor elke landbouwactiviteit met uitzondering van deze teelten. Bij overtreding worden straffkortingen opgelegd.

In geval van regionalisatie worden per bedrijf beperkingen opgelegd voor de teelt van groenten (inclusief uien), fruit (blijvende teelten) en poot- en consumptieaardappelen vastgesteld, gebaseerd op de historische situatie van het betreffende bedrijf in 2003. Deze beperking bestaat uit toeslagrechten waaraan de genoemde gewassen 'gelabeld' worden (sticker). Een bedrijf dat in 2003 bijvoorbeeld 12 ha aardappelen teelde krijgt 12 gelabelde toeslagrechten voor aardappelen en mag voortaan maximaal 12 ha aardappelen telen.

Als de regeling in artikel 51 uit de verordening niet werkt dan kan de commissie alsnog aanvullende maatregelen nemen om verstoringen te voorkomen. Zetmeelaardappelen vallen niet onder deze beperking.

Zetmeelaardappelen

Veertig procent van de steun voor zetmeelaardappelen wordt ontkoppeld en maakt deel uit van de bedrijfstoeslag. Hieraan wordt een aantal hectaren gekoppeld dat overeenkomt met het gemiddelde aantal hectaren waarvoor in de referentieperiode een contract bestond. Om de bedrijfstoeslag te ontvangen is de boer niet verplicht om zetmeelaardappelen te telen. De overige zestig procent van de aardappelzetmeelsteun blijft gekoppeld aan de productie van aardappelzetmeel.

Controle

Iedere lidstaat wordt geacht het toekennen van subsidies en controle op rechtmatigheid zelf uit te voeren (Berkhout en Van Bruchem, 2004). De controlekosten komen voor rekening van de controlerende lidstaat en gaan niet ten koste van het voor de toelagen beschikbare budget. De verwachting is dat strenger gecontroleerd zal worden dan tot nu toe en als iets niet in orde is dan wordt de ondernemer op zijn toeslag gekort: de zogenaamde cross compliance. Dit is een essentieel onderdeel van het hele stelsel.

Overtreding van de regels

Bij overtreding van de regels wordt de bedrijfstoeslag gedeeltelijk of geheel ingetrokken afhankelijk van de aard en ernst van de geconstateerde overtreding. Ook zal er verschil in korting zijn als de effecten van de overtreding zich beperken tot het bedrijf of wanneer zij zich ook naar buiten toe uitstrekken. Bij een herhaling van een overtreding zal een hogere korting worden opgelegd dan bij een eerste keer.

3.6 Verhandelbaarheid van toelagerechten

Een toelagerecht kan uitsluitend gebruikt worden in de lidstaat waar het toelagerecht is vastgesteld. Toelagerechten zijn alleen aan landbouwers (die grond hebben) overdraagbaar die in dezelfde lidstaat zijn gevestigd. Een lidstaat kan besluiten dat toelagerechten alleen binnen een zelfde regio mogen worden overgedragen of gebruikt.

Verkoop van toelagerechten kan zowel met als zonder¹ grond. Verpachten of verhuuren en dergelijke van toelagerechten kan alleen met een overeenkomstig aantal subsidiabele hectaren grond.

In geval van verkoop van toelagerechten met of zonder grond kan een lidstaat besluiten dat een deel van de verkochte toelagerechten aan de nationale reserve wordt toegevoegd (of dat het bedrag per toelagerecht wordt verlaagd). Elk toelagerecht dat gedurende een periode van drie jaar niet is gebruikt wordt toegevoegd aan de nationale reserve, tenzij sprake is van overmacht en uitzonderlijke omstandigheden.

¹ Overdracht zonder grond mag alleen als ten minste 80% van de toelagerechten ten minste 1 jaar is gebruikt.

3.7 Conclusie

Lidstaten hebben binnen grenzen mogelijkheden om een eigen invulling te geven aan de algemene verordening (EG) nr. 1782/2003. De keuze tussen historische referentie, regionalisatie of een combinatie is het meest opvallend. Door verschillen in keuzes ontstaan er verschillen in randvoorwaarden waaronder de landbouwers in de diverse lidstaten produceren. De aanvangstoeslagen worden gekort vanwege cross compliance, financiële discipline, nationale reserve en nationale enveloppen. De risico's voor verschuivingen en uitbreiding in de consumptie- en poot aardappelteelt zijn via de EU-verordening sterk ingeperkt.

4. Invulling van de hervormingen in enkele lidstaten

Voor zes lidstaten is geïnventariseerd op welke manier ieder van hen de hervormingen wil doorvoeren. In tabel 4.1 is per lidstaat samengevat in welke mate wordt ontkoppeld, of de systematiek van regionalisatie of historische referentie in de betreffende lidstaat ingevoerd gaat worden en vanaf welk jaar.

Tabel 4.1 Overzicht van de hoofdlijnen die landen voornemens zijn in te voeren

Land	Nederland	België	Frankrijk	Duitsland	Verenigd Koninkrijk	Polen
Systeem	Individuele bedrijfs toeslag	Individuele bedrijfs-toeslag	Individuele bedrijfs-toeslag	Combinatie van individuele en regionale bedrijfs-toeslag	Combinaties van individuele en regionale bedrijfs-toeslag	Regionale bedrijfs-toeslag
Mate van ontkoppeling	Volledige ontkoppeling	Volledige ontkoppeling	75% ontkoppeling	Volledige ontkoppeling	Volledige ontkoppeling	Volledige ontkoppeling
Ingangsjaar	2006	2005	2006	2005	2005	2004

Omdat de landen tijdens uitvoering van het onderzoek de laatste hand legden aan het systeem is het mogelijk dat er later nog aanpassingen zijn doorgevoerd. Voor de veehouderij geldt een andere mate van ontkoppeling of soms een ander invoeringstijdstip.

4.1 Nederland

Voor het vaststellen van de toeslagrechten heeft Nederland gekozen voor volledige ontkoppeling met uitzondering van slachtrunderen, slachtkalveren en zaaizaad voor vlas. Nederland past geen nationale envelop toe. De bedrijfstoelage wordt per bedrijf bepaald aan de hand van de historische gegevens van de premiewaardige gewassen en dieren gedurende de referentieperiode (2000-2002). Per bedrijf wordt het aantal toeslagrechten en de waarde van deze toeslagrechten vastgesteld. Dit aantal toeslagrechten komt overeen met het gemiddeld aantal hectares met premiewaardige productie in de referentieperiode. De waarde van een toeslagrecht komt overeen met het referentiebedrag gedeeld door het aantal premiewaardige hectares. Nederland voert de toeslagrechten in vanaf 2006, maar de modulatie gaat al in vanaf 2005 zoals de verordening voorschrijft.

Er worden conform de EU-verordening drie soorten toeslagrechten onderscheiden: braaktoeslagrechten¹, toeslagrechten en toeslagrechten met speciale voorwaarden. Een boer krijgt toeslagrechten en op grond van deze toeslagrechten kan hij elk jaar om de uitbetaling van de bedrijfstoelage vragen, onafhankelijk van wat hij produceert. Op hectares die gebruikt worden om toeslagrechten te verzilveren, mogen geen groenten, fruit en poot- of consumptieaardappelen geteeld worden. De teelt van vrijwel alle andere gewassen is wel toegestaan op deze subsidiabele hectares.

4.2 België

België opteert net als Nederland voor het systeem op historische basis en volledige ont koppeling. De invulling van de hervormingen is in België op hoofdlijnen hetzelfde als in Nederland. In België worden de hervormingen al een jaar eerder ingevoerd.

4.3 Frankrijk

Frankrijk houdt vast aan een gedeeltelijke ont koppeling met ingang van 2006. De zuivelpremie worden met ingang van 2007 ont koppeld. Granen blijven voor 25% gekoppeld en runderen 100%. Het ont koppelde deel wordt per bedrijf vastgesteld op basis van de historische referentie (2000-2002) van premiewaardige gewassen.

De toeslagrechten zijn alleen binnen een regio, in Frankrijk een departement, overdraagbaar. Toeslagrechten die zonder grond worden overgedragen worden voor 50% belast; dit om speculatie te voorkomen. Overdracht van rechten aan jonge boeren is beperkt belast (3-10%). Rechten die niet binnen 3 jaar worden benut komen automatisch in de nationale reserve terecht (conform de EU-verordening).

De invulling van de cross compliance wordt, net als in alle andere landen, in 2005 geregeld.

Voorbeeld

Een franse boer heeft 20 ha graan en 20 ha voedergrassen met 10 zoogkoeien. Gedurende de referentieperiode kreeg de boer gemiddeld 20 ha graan * € 250 per hectare aan = € 5.000 aan directe steun en voor de 10 koeien (a € 200 per koe) € 2.000. Totaal ontvangt deze ondernemer tot 2006 een bedrag van € 7.000,-.

Vanaf 2006 wordt de steun als volgt:

Ontkoppelde deel betaling:

€ 5.000 * 75% onafhankelijk van de productie = € 3.750. De agrariër had gedurende de referentieperiode gemiddeld 40 ha grond waarop steun werd ontvangen. De waarde van een toeslagrecht wordt € 93,75 (€ 3.750/40 ha).

¹ Het totaal aantal braaktoeslagrechten is gelijk aan het gemiddeld aantal verplicht braakgelegde hectares.

Gekoppelde deel:

Zoals in de referentieperiode teelt de agrariër ook in 2006 20 ha graan en ontvangt daarvoor $(25\% * € 250 * 20 \text{ ha}) = € 1.250$.

Voor de 10 koeien ontvangt hij hetzelfde bedrag als in de referentieperiode (€ 2.000). Na invoering van de hervormingen ontvangt de ondernemer bij ongewijzigde bedrijfsopzet hetzelfde bedrag. Dit bestaat uit het ontkoppelde (€ 1.250), het gekoppelde deel voor granen (€ 3.750) en € 2.000 voor de koeien. Als de granen door grasland worden vervangen dan kan deze ondernemer geen aanspraak maken op het gekoppelde deel voor granen.

Het Franse ministerie van landbouw gebruikt het jaar 2005 om een en ander te simuleren.

Het Franse systeem is net als in Nederland gebaseerd op historische referentie. Net als in andere EU-landen mogen op grond die in aanmerking komt voor toeslagrechten geen groenten, fruit en poot- of consumptieaardappelen geteeld worden.

4.4 Duitsland

Duitsland heeft gekozen voor een geleidelijke overgang naar een regionaal model met als einddoel één hectaretoeslag, zonder onderscheid te maken tussen bouwland en grasland en zonder historische referenties¹. In de aanloop daarnaartoe wordt eerst een combinatiemodel toegepast dat bestaat uit een combinatie van een historisch model (referentie) en een regionaal model. Vanaf 2005 kunnen Duitse landbouwers aanspraak maken op een toeslag per hectare die wordt berekend uit:

- akkerbouwtoeslag die op regionale basis wordt vastgesteld en toegekend op de situatie in 2003; de akkerbouwtoeslag is regionaal berekend op basis van de steunbedragen voor akkerbouwgewassen en 75% van het ontkoppelde deel van zetmeelaardappelen (75% van 40% is 30%);
- een graslandtoeslag die op regionale basis wordt vastgesteld, wordt toegekend op de bedrijfssituatie in 2003 (hierin zijn verdisconteerd: de slachtpremie voor runderen, het nationaal aanvullingsbedrag voor runderen en 50% van de extensiveringsbijdrage voor runderen);
- een bedrijfsindividueel deel (referentiebedrag: gebaseerd op de situatie 2000-2002) wat per bedrijf naar rato van de waarde van het toeslagrecht bouw- en grasland wordt verdeeld. Het bedrijfsindividuele deel omvat de zuivelpremie, de premie voor zoogkoeien, slachtpremie voor kalveren, ooi-premie, 50% van de extensiveringpremie voor runderen, het ontkoppelde deel van gedroogd groenvoer en 25% van het ontkoppelde deel van de steun voor zetmeelaardappel).

Voor ieder bedrijf in een regio wordt zo een individueel toeslagrecht per ha berekend. Omdat de hoogte van het bedrijfsindividuele deel van bedrijf tot bedrijf varieert, zijn ook de hectaretoeslagen van bedrijf tot bedrijf zeer verschillend. De aan een bedrijf toegevoerde betalingsaanspraken (toeslagrecht per hectare) kunnen alleen geactiveerd worden als er een overeenkomstig aantal hectares tegenover staat. Of deze als bouw- of grasland

¹ Op 9 juli 2004 heeft de Bondsraad het voorstel van de Bondsregering tot implementatie van de MTR aangenomen.

geëxploiteerd worden maakt niet uit. In Duitsland stemt een regio in de regel overeen met een deelstaat (Bundesland).

De toeslagen voor bouw- en grasland worden regionaal bepaald. Regio's hebben de mogelijkheid om de verhouding tussen het toeslagrecht akkerbouw en het toeslagrecht grasland binnen zekere grenzen te veranderen. Regio's kunnen zo flexibel op regionale bijzonderheden inspelen. Bij zeer grote afwijkingen van hectaretoeslagen tussen regio's bestaat zelfs de mogelijkheid deze verschillen te verminderen.

Voorbeeld

Een Duits landbouwbedrijf heeft voor zijn veehouderijtak op grond van zijn individuele referentie (2000-2002) recht op een bedrijfstoelage van € 4.400 euro. In 2003 had dit bedrijf 30 ha akkerland en 10 ha grasland en voedergewassen. Het regionaal vastgestelde toeslagrecht voor akkerland bedraagt € 301 per hectare en € 79 voor grasland. De totale waarde aan toeslagen voor akkerland en grasland bedraagt respectievelijk € 9.030 en € 790. De € 4.400 individuele bedrijfstoelage wordt toegedeeld op basis van de verhouding van deze waarden. De waarde van de individuele toeslagrechten wordt voor dit bedrijf € 436 euro per hectare akkerland en € 112 per hectare grasland.

Overgang naar regionaal model

Na 2009 wordt overgeschakeld van de individuele toeslagrecht per hectare naar de uniforme 'flat rate'-toelage. De waarde van de betalingsaanspraak verandert jaarlijks tussen 2010 en 2013. Aan het eind van de aanpassingsperiode (2013) is de hectaretoelage voor alle bedrijven binnen een regio gelijk.

In tabel 4.2 is aangegeven via welk pad de waarde van de individuele toeslag wordt aangepast naar de flat rate toeslag in 2013.

Tabel 4.2 Afbouw van de individuele hectarepremie bij omvorming naar een uniforme regionale toeslag (flat rate) in 2013 in %

Jaar	2009	2010	2011	2012	2013
Afbouw van uitgangs- naar eindsituatie	100	90	70	40	0

Indien de individuele hectaretoelage bij aanvang lager is dan de finale 'flat rate'-toelage dan wordt de deze opgehoogd. In het omgekeerde geval vindt verlaging plaats.

Voorbeeld:

De uiteindelijke hectaretoelage (flat rate in 2013) in een regio bedraagt € 300 per ha, de individuele vastgestelde betalingsaanspraak (toeslagrecht) van een bedrijf is in het 2009 € 400 per hectare. De waarde van het individuele toeslagrecht verandert als volgt in de flat rate-waarde:

Jaar	2009	2010	2011	2012	2013
Waarde betalingsaanspraak	400	390	370	340	300

Als het individuele premierecht in 2005 een lagere waarde (€ 200) per hectare heeft dan het uiteindelijke toeslagrecht dan verandert de waarde vanaf 2009 als volgt:

Jaar	2009	2010	2011	2012	2013
Waarde betalingaanspraak	200	210	230	260	300

Aan het eind van het ontkoppelingsproces (vanaf 2013) bestaat binnen een regio een uniforme waarde van een premierecht zonder dat nog rekening gehouden wordt met het onderscheid tussen akkerland en grasland of historische premieniveaus gebaseerd op de individuele bedrijfstoelag. Tabel 4.3 geeft een overzicht van de diverse premies

Tabel 4.3 Regionale hectarepremie in Duitsland bij omschakeling van het hybridemodel (€ per hectare)

Regio	2005		2013
	Grasland	Akkerland	Flat rate
Baden-Württemberg	56	317	302
Bayern	89	299	340
Berlin/Beandenburg	70	274	293
Hessen	47	327	302
Mecklenburg-Vorpommern	61	316	322
Niedersachsen	102	259	326
Nordrhein-Westfalen	111	283	347
Rheinland-Pfalz	50	288	280
Saarland	57	296	265
Sachsen	67	321	349
Sachsen-Anhalt	53	337	341
Schleswig-Holstein	85	324	360
Thüringen	61	338	345
Duitsland	79	301	328

Bron: Duitse ministerie van Landbouw.

De in de tabel 4.3 genoemde bedragen zijn indicaties. De definitieve waarde van de premies kunnen pas in de loop van 2005 worden vastgesteld als de omvang van het premiewaardige areaal definitief bekend is. Soms is de uiteindelijke flat rate hoger dan de beide aanvangspremies (Bayern) wat een gevolg is van het inschuiven van de zuivelpremie.

Aardappelen begrensd

Om aan te sluiten bij de EU-verordening introduceert Duitsland een gelabeld toeslagrecht voor niet-zetmeelaardappelen, groenten en fruit. Het recht wordt gebaseerd op de oppervlakte van deze gewassen in 2003 en houdt in dat een teler niet meer hectares aardappelen mag telen dan in 2003. Het gelabelde aardappelen, groenten en fruitrecht wordt verhandelbaar.

Problemen zijn er onder andere bij de telers met huurgrond. Zij moeten zich houden aan cross-compliance, de braakregeling en rechten hebben om aardappelen te mogen telen. Wie geen gelabelde aardappelen, groenten en fruitrechten heeft mag wel aardappelen verbouwen, maar krijgt zijn individuele premie of - later - flat rate niet uitbetaald.

Cross compliance

Het Duitse voorstel voorziet nog niet in gedetailleerde regelingen over de cross compliance. Deze zullen in speciale rechtsverordeningen geregeld worden die later in 2004 volgen.

4.5 Verenigd Koninkrijk

In het Verenigd Koninkrijk wordt op verschillende manieren invulling gegeven aan de implementatie van het Mid-Term Review-akkoord. Als gevolg van het Devolutie-akkoord zijn de verschillende landsdelen zelf geheel verantwoordelijk voor hun eigen landbouwbeleid en geven ieder een eigen vorm aan de invoering van de MTR.

Engeland

Engeland kiest voor een dynamisch hybride systeem (combinatie van historische referentie en regionalisatie). Gekozen is voor een geleidelijke introductie van het 'flat rate'-systeem omdat de invoering ineens te grote inkomensgevolgen voor boeren zou hebben. In de overgangperiode zal het aandeel van de 'flat rate'-betalingen per hectare geleidelijk toenemen (tabel 4.4), terwijl het aandeel van de betaling op basis van historische grondslag in het hectarebedrag geleidelijk zal afnemen en in 2012 op nul zal uitkomen.

Tabel 4.4 Geleidelijke invoering van de 'flat rate'-premie in England

2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
10%	15%	30%	45%	60%	75%	90%	100%

Voor een geleidelijke overgang naar een volledig 'flat rate'-systeem wordt Engeland in twee regio's verdeeld. Eén regio omvat de landerijen die liggen in de ernstig benadeelde gebieden van de minder begunstigde gebieden (laatstgenoemde categorie gebieden zijn de gebieden die vallen onder de Bergboerenregeling; geschatte flat rate: € 180 ha). De tweede regio is al het andere land (geschatte flat rate: € 330 per hectare). Voor beide regio's zal een verschillende 'flat rate' gaan gelden. Opgemerkt wordt dat de invulling zal leiden tot inko-

mensverschuiving tussen sectoren en regio's. Met invoering van de flat rate wordt het braakpercentage verlaagd van 10% naar 8%.

Engeland overweegt de verplichte modulatie op te hogen tot 5% in 2005 en 10% in 2006.

Engeland ziet af van het instellen van nationale enveloppen omdat de voordelen daarvan niet opwegen tegen de nadelen zoals de complexiteit van de regelingen en het verlies aan transparantie.

Wales

Wales heeft gekozen voor volledige ontkoppeling per 1 januari 2005 volgens de historische methode. Wales volgt steeds de hoofdlijnen van de besluitvorming. De details moeten in de meeste gevallen nog volgen en zijn ook afhankelijk van de wijze waarop EU-uitvoeringsregelingen gaan uitpakken.

Schotland

Schotland kiest voor het spoor van volledige ontkoppeling per 1 januari 2005 volgens de historische methode, waarbij de referentie jaren 2000-2002 zullen worden gebruikt.

In Schotland zal een modulatie worden ingesteld van ten minste 10% in 2007 (5% EU-verplicht, 5% nationaal erbij) wat een afroaming van de bedrijfstoelage (single farm payments) betekent. De vrijkomende middelen zullen worden ingezet ten behoeve van landbouwmilieubeleid en duurzame ontwikkeling van de agrarische sector.

De zogenaamde nationale enveloppe wordt alleen in de rundveehouderij toegepast.

Noord-Ierland

Noord Ierland kiest ook voor volledige ontkoppeling per 1 januari 2005 maar volgens een statisch hybride model. Het komt er op neer dat ongeveer 80% van de beschikbare middelen volgens de historische methode wordt uitbetaald en ongeveer 20% volgens de 'flat rate'-basis.

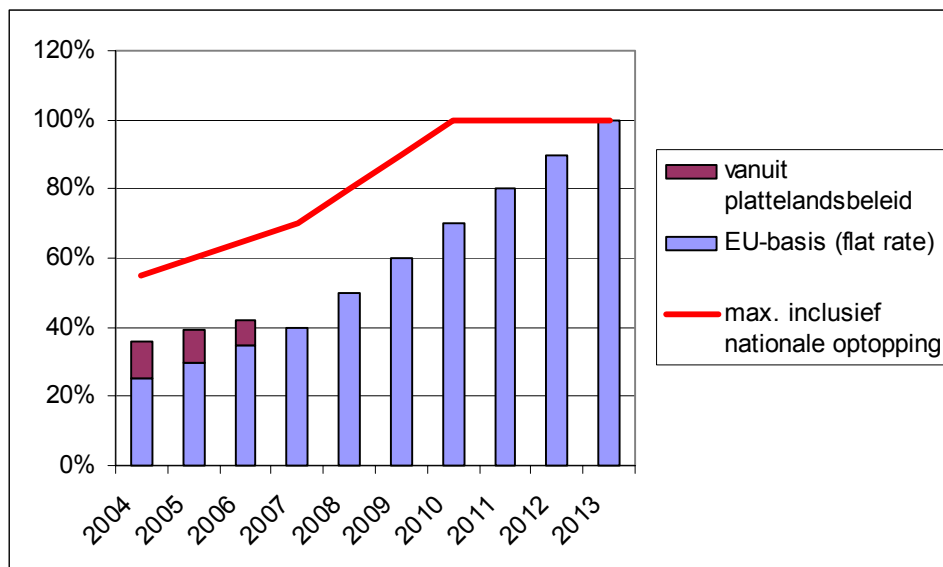
In het model zullen 50% van de middelen voor de speciale runder- en runderslachtepremie; 35% van de jaarlijkse schapenpremie; 80% van de gelden voor de minder bedeelde gebieden en 20% van de inkomenssteun in de akkerbouw in een pot worden gedaan. Hieruit wordt per hectare land die in bewerking is een 'flat rate'-bedrag van naar verwachting € 68 per hectare worden uitbetaald. De overblijvende middelen plus de volledige zoogkoeienpremie en de nieuwe steunregeling voor melkveehouders zullen op basis van de historische methode worden uitbetaald.

De hoogte van de individuele inkomenssteun is afhankelijk van de historische basis. De totale inkomenssteun komt gemiddeld op € 340 per hectare.

4.6 Polen

Per 1 mei 2004 zijn Cyprus, Tsjechië, Estland, Hongarije, Letland, Litouwen, Malta, Polen, Slowakije and Slovenië officieel tot de EU toegetreden. Boeren in de nieuwe lidstaten hebben sindsdien de volledige beschikking over de maatregelen voor marktordening wat zal bijdragen aan stabilisering van agrarische markten en inkomens.

De directe inkomenssteun aan boeren in de nieuwe lidstaten zal in vrijwel alle nieuwe lidstaten via een vaste premie per hectare worden uitbetaald (flat rate). De steun wordt geleidelijk over een periode van tien jaar ingevoerd, beginnend met 25% van de totale inkomenssteun in de huidige EU-15 in 2004. De inkomenssteun stijgt tot 100% in 2013. De steun mag nationaal worden aangevuld met maximaal 30% van de maximale flat rate (optopping). De EU zal deze nationale aanvulling in de periode 2004-2006 tot maximaal 80% meefinancieren via het Europese plattelandsbeleid. De resterende 20% dient te worden aangevuld uit eigen nationale budgetten.



Figuur 4.1 Gefaseerde invoering van de budgetten voor inkomenssteun in Polen
Bron: Poolse ministerie van landbouw (AriMR, 2004).

Eind 2004 ontvangen Poolse boeren voor het eerst directe inkomenssteun die maximaal € 120 per hectare bedraagt (inclusief 30% optopping). De flat rate bedraagt in 2004 gemiddeld ongeveer € 55 per hectare en zal oplopen tot € 220 per hectare in 2013. Aangegeven wordt dat dit bedrag van provincie tot provincie zal variëren.

De aanvullende nationale betalingen zijn beperkt en rechtstreeks gekoppeld aan bepaalde gewassen zoals hop, granen, olie- en eiwithoudende gewassen, vezelgewassen, weiden en permanent grasland.

Polen kampt met grote structuurproblemen in de landbouwsector. Hoewel er grote regionale verschillen bestaan, zijn bedrijven vaak te klein om een volwaardig inkomen te genereren. Over het algemeen zijn de aanwezige machines en gebouwen verouderd, is het kennisniveau laag en is de productiviteit nog steeds veel lager dan in de EU-15.

Ook Poolse boeren moeten voldoen aan regelgeving op het gebied van voedselveiligheid, certificering, dierenwelzijn en milieu om aanspraak te maken op directe inkomenssteun. Veel boeren in Midden en Oost Europese (MOE) landen ontberen de professionaliteit om aan deze Europese wetgeving te voldoen, waardoor ze op termijn inkomenssteun kunnen mislopen (Rabobank, 2004).

De Poolse overheid heeft enkele randvoorwaarden geformuleerd om voor de toeslagen in aanmerking te komen: een bedrijf moet minimaal 1 ha groot zijn met gronden in goede conditie voor agrarisch gebruik en de percelen moeten minimaal 0,1 ha groot zijn. De agrariër moet over uniek identiteitsnummer en bankrekening beschikken.

Informatie over de manier waarop Polen invulling geeft aan de regulering van de poot- en consumptieaardappelteelt ontbreekt vooralsnog onder andere vanwege het gebrek aan historische data van individuele bedrijven. Uit de FAO-statistieken blijkt dat het Poolse aardappelareaal aanzienlijk is afgenomen van 2151 duizend hectare in 2000 tot 766 duizend hectare in 2003. Deze afname hangt vooral samen met het kleinere areaal voer-aardappelen.

4.7 Samenvatting landen

Op basis van de informatie in de voorgaande paragrafen is een samenvattend overzicht gemaakt waarin de situatie per land voor 3 jaren is weergegeven (tabel 4.5).

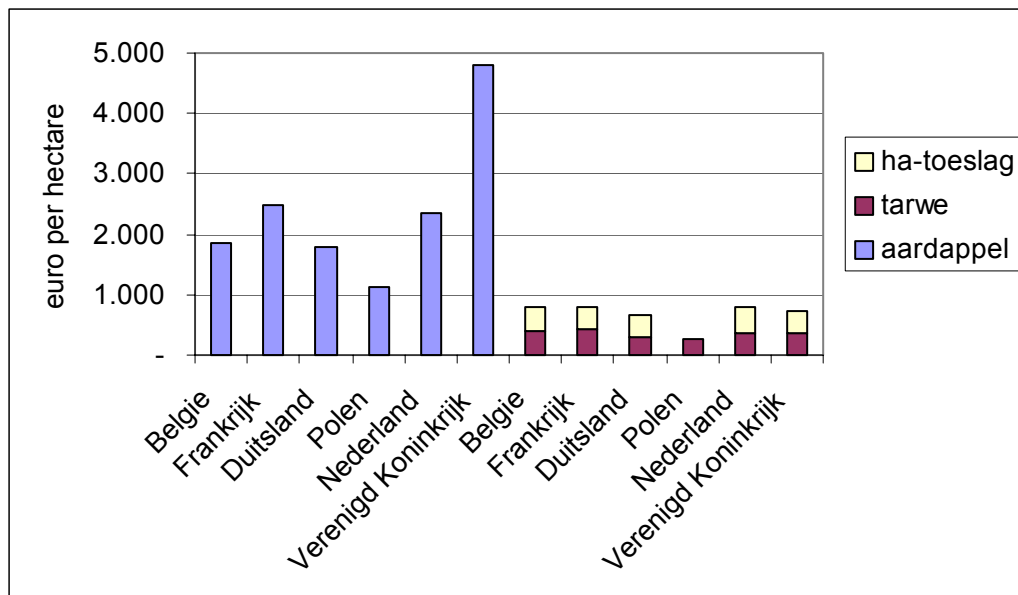
Tabel 4.5 Overzicht van invulling van de hervormingen door de lidstaten in 2006, 2010 en 2013

jaar	Nederland, België, Schotland, Wales	Frankrijk	Engeland	Noord Ierland	Duitsland	Polen
2006	Bedrijfs-specifieke toeslag (2000-2002); bedrag varieert.	75% bedrijfs-specifieke toeslag, (2000-2002); bedrag varieert. 25% gekoppeld aan markt-orderings gewassen	15% flat rate (= € 50 per ha) Overige 85% is bedrijfstoelage die wordt gebaseerd op bedrijfsspecifieke situatie (2000-2002); bedrag varieert	20% flat rate = € 68 per hectare. Overige 80% is bedrijfstoelage die wordt gebaseerd op bedrijfsspecifieke situatie (2000-2002); bedrag varieert	Basis situatie 2003: € 301 per ha akkerland € 79 per ha grasland e.d. aangevuld met bedrijfsspecifieke toeslag (2000-2002); bedrag varieert	Max. € 120 per ha: € 54 flat rate (25%) en € 66 (30%) optopping voor enkele marktorderingsgewassen)
2010	als 2005 of 2006	als 2005	75% flat rate (= € 248 per ha); rest bedrijfs-specifiek, bedrag varieert	Als 2005	Overgang van bedrijfsspecieke hectaretoelage naar flat rate (90%); bedrag varieert	70% flat rate: € 154 per ha. Met optopping 100%.
2013	als 2005 of 2006	als 2005	100% flat rate; geschat € 330 per ha	Als 2005	100% flat rate Indicatie: € 330	100% flat rate; € 220 – € 230 per ha.

Uit de tabel blijkt dat landen op verschillende manieren vorm geven aan hervormingen. In landen die regionalisatie gaan invoeren en meerdere regio's onderscheiden kunnen de flat rate bedragen tussen regio's variëren. De bedragen in de tabel zijn indicatief.

5. Saldoberekeningen

Voor een aantal landen zijn de gevolgen van de hervormingen op hectareniveau inzichtelijk gemaakt. Daarvoor is gebruikgemaakt van saldi voor het seizoen 2002 van consumptieaardappelen en wintertarwe (Brookes, 2002). Voor aardappelen zijn de gemiddelde prijzen voor consumptieaardappelen over de periode 2000-2002 genomen (ZMP, 2003). Om de effecten van de hervormingen inzichtelijk te maken is voor de eenvoud verondersteld dat de opbrengsten (exclusief stro) en kosten c.q. de gewassaldi in de komende jaren niet wijzigen. De variabele kosten omvatten de kosten voor uitgangsmateriaal (zaai-zaad of pootgoed), bemesting en gewasbescherming. Figuur 5.1 geeft een overzicht van de hoogte van de saldi van consumptieaardappelen en wintertarwe.



Figuur 5.1 Saldi van consumptieaardappelen en wintertarwe (exclusief stro, inclusief hectare-steun) in verschillende EU-landen voor 2002

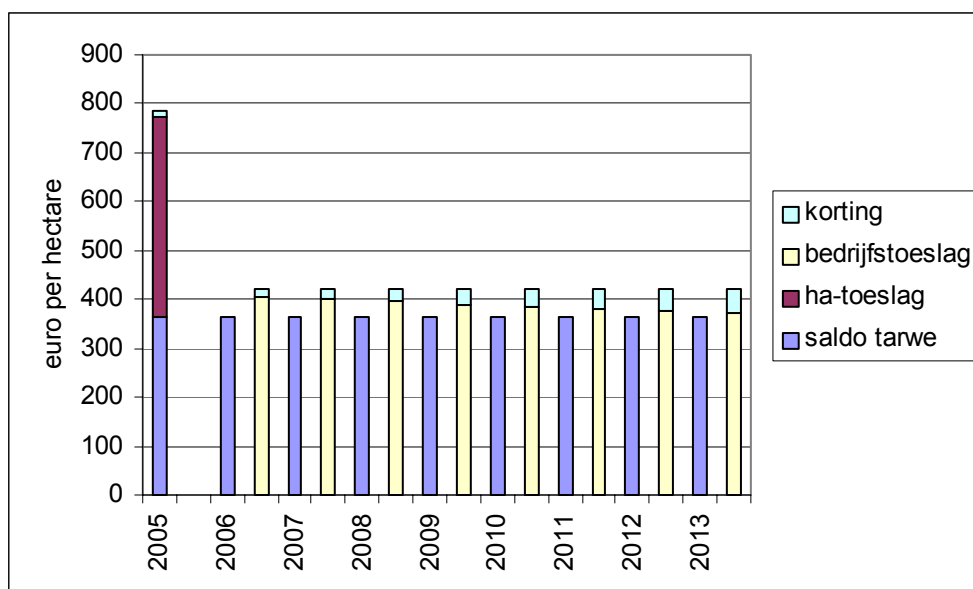
De saldi vertonen zeker voor aardappelen forse verschillen. Vooral het prijsniveau van aardappelen varieert van land tot land¹. Dit hangt onder andere samen met de gebruikte

¹ Volgens Engels onderzoek zijn de prijzen in een land afhankelijk van de belangrijkste manier van verwerking in een land. In landen waar de verwerkende industrie een maatgevende rol speelt (zoals Nederland en België), zouden de prijzen lager zijn. Deze veronderstelling klopte in 2003 niet voor de lage prijzen Duitsland.

informatiebronnen, momenten waarop de prijsinformatie betrekking heeft, afzetkanalen en -wijze en rasverschillen.

Nederland

De hervormingen worden in Nederland ingevoerd vanaf 2006. In figuur 5.2 zijn de opbrengsten van een hectare grond weergegeven waarop winter tarwe wordt geteeld.



Figuur 5.2 Opbrengsten van een hectare grond beteeld met winter tarwe in Nederland voor en na de hervormingen van het GLB in 2006

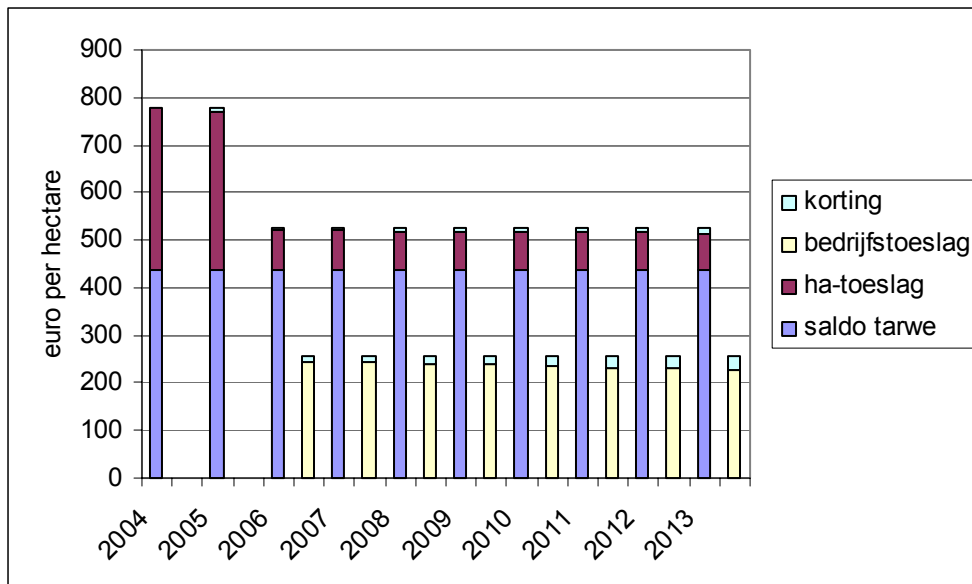
De inkomsten voor een hectare grond waarop consumptie- (of poot)aardappelen worden geteeld veranderen niet, doordat aardappelen geen marktordeningsgewas is waarvoor in het verleden steun werd ontvangen. Tot 2006 wordt voor elke hectare winter tarwe een inkomensvoetstuk ontvangen van circa € 420 per hectare. Het saldo van tarwe komt daarmee uit op € 785 per hectare (situatie 2005). Vanaf 2006 wordt de hectaresteun ontkoppeld en afzonderlijk uitbetaald via de bedrijfstoeslag waarvan de omvang afhankelijk is van de situatie in de referentieperiode. Het saldo van winter tarwe komt dan uit op een aanmerkelijk lager niveau (€ 365 per hectare).

Er is verondersteld dat het bouwplan uit de referentieperiode na 2006 ongewijzigd wordt voortgezet. De in de figuur weergegeven bedrijfstoeslag geldt voor een bedrijf met 100% graan (zonder braak). Uitgesmeerd over alle hectares van een bedrijf met aardappelen en bieten is deze toeslag omgerekend naar hectares lager. De korting betreft de modulatie en financiële discipline waarbij geen rekening gehouden is de vrijstelling van de eerste € 5.000 omdat die alleen op bedrijfsniveau wordt toegepast. Voor de financiële discipline is een korting verondersteld die oploopt met 1% per jaar vanaf 2007.

In plaats van wintertarwe kunnen ook andere gewassen worden geteeld uitgezonderd groenten, fruit, poot- en consumptieaardappelen. België en Schotland passen dezelfde systematiek toe als Nederland.

Frankrijk

Frankrijk kiest voor gedeeltelijke ontkoppeling. Een kwart van de inkomenssteun blijft rechtstreeks aan de premiewaardige gewassen gekoppeld en 75% wordt uitbetaald in de vorm van een bedrijfstoelage, gebaseerd op historische referentie (2000-2002). In figuur 5.3 zijn de gevolgen voor grond waarop wintertarwe worden verbouwd in beeld gebracht.



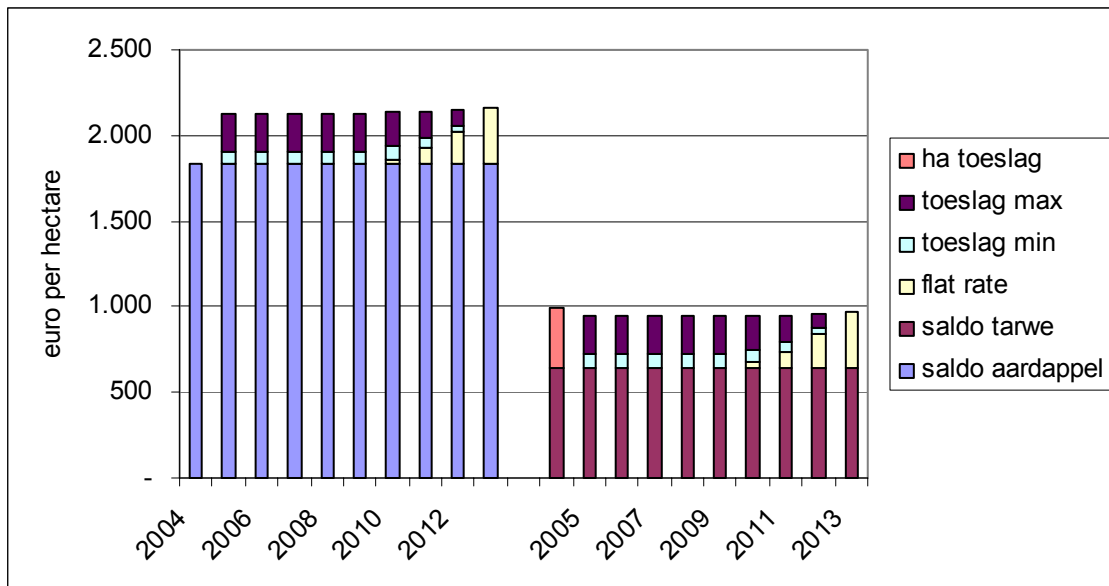
Figuur 5.3 Saldi van wintertarwe in Frankrijk voor en na de hervormingen van het GLB

De hervormingen hebben geen rechtstreekse gevolgen voor het saldo van de Franse aardappelen. Anders ligt dat voor het saldo van granen. Een kwart van de inkomenssteun blijft gekoppeld aan individuele gewassen. Dit impliceert dat de Franse teler wintertarwe of graan moet blijven telen om voor dit deel van de inkomenssteun in aanmerking te komen. 75% van de oorspronkelijke inkomenssteun wordt na 2005 in de vorm van een bedrijfstoelage onafhankelijk van de productie uitbetaald en net als het gekoppelde deel geleidelijk aan gekort. Ook hier geldt de dat de korting alleen geldt als de totale bedrijfstoelage groter is dan € 5.000.

Duitsland

Het combinatiemodel (2005-2009) leidt er toe dat de hoogte van het toelagerecht per hectare van bedrijf tot bedrijf anders is. Akkerbouwbedrijven in Duitsland ontvangen gemiddeld € 301 per hectare (exclusief de eventuele bedrijfsspecifieke de toelagen). Bedrijven die in 2003 gemengd waren, ontvangen een lager bedrag afhankelijk hun de individuele situatie.

Bij een gelijke areaalverdeling tussen bouw- en grasland (in 2003!) wordt de toeslag € 190 per hectare exclusief bedrijfsspecifieke toeslagen. Overigens is op bedrijven met veehouderij de bedrijfsspecifieke toeslagdeel groter dan op akkerbouwbedrijven. De ontwikkeling van de opbrengsten van een hectare grond waarop consumptieaardappelen en wintertarwe worden geteeld is weergegeven in figuur 5.4.



Figuur 5.4 Opbouw van de opbrengsten per hectare (gewassaldi en hectare toeslagen exclusief het individuele deel) voor grond bebouwd met consumptieaardappelen en wintertarwe in Duitsland

Voor de eenvoud is verondersteld dat de saldi van aardappelen en wintertarwe niet wijzigen en zijn eventuele bedrijfsspecifieke toeslagen en kortingen voor modulatie en financiële discipline buiten beschouwing gelaten.

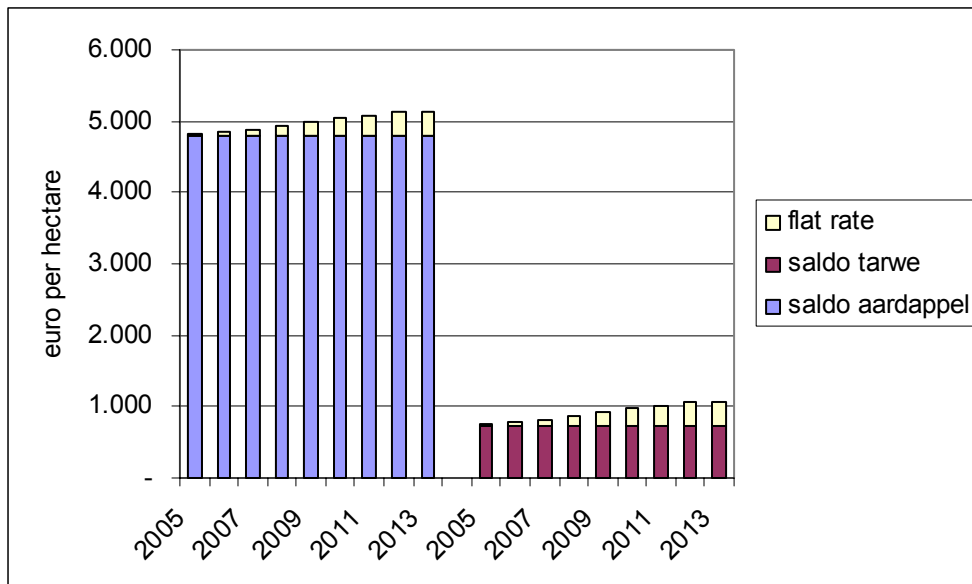
Vanaf 2005 ontvangt een Duitse teler, die aan alle voorwaarden voldaan heeft, uitbetaling van zijn toeslagrecht per hectare, ongeacht het gewas dat op die hectare wordt geteeld. Op een hectare waarop aardappelen worden geteeld wordt naast het saldo van aardappelen, een toeslag ontvangen. De hoogte van de samengestelde toeslag is afhankelijk van de bedrijfssituatie in 2003 en de gemiddelde historische situatie tussen 2000-2002.

Bedrijven die in 2003 volledig uit grasland bestonden en in 2005 aardappelen gaan telen ontvangen de 'minimale' toeslag voor grasland. Bedrijven die in 2003 uitsluitend gewassen teelden, ontvangen de 'maximale' toeslag voor akkerland. Deze toeslagen dienen nog opgehoogd te worden met het individuele deel. Kortom de hoogte van de toeslag is tot 2010 van bedrijf tot bedrijf anders.

Vanaf 2010 start de overgang van het bedrijfsspecifieke toeslagrecht op basis van het combinatiemodel naar de flat rate die vanaf 2013 uniform is voor alle bedrijven in een regio.

Engeland

Engeland heeft gekozen voor een hybride model waarbij de bedrijfstoelage op historische basis geleidelijk overgaat in een toeslag op hectarebasis. Figuur 5.5 toont de geleidelijke toename van de flat rate voor de gewassen wintertarwe en aardappelen zonder dat rekening gehouden is met kortingen.



Figuur 5.5 Opbrengsten van een hectare beteeld met aardappelen en wintertarwe en de toegekend flat rate in Engeland

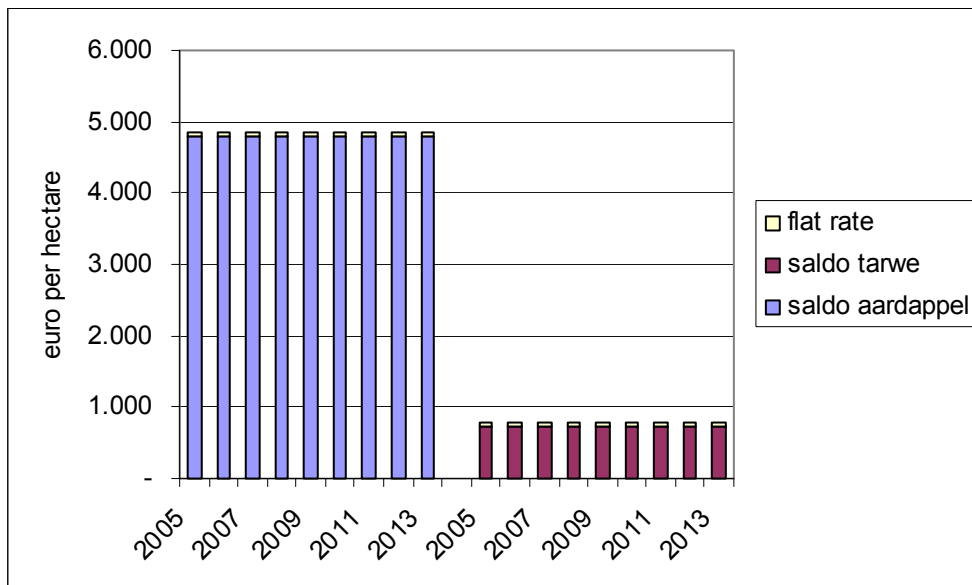
De bedrijfstoelage wordt overeenkomstig afgebouwd. De afbouw van de bedrijfstoelage is niet in de figuur weergegeven omdat de bedrijfstoelage van bedrijf tot bedrijf varieert. Omgerekend naar hectares kan de bedrijfstoelage hoger of lager zijn dan de uiteindelijke flat rate in 2012.

Stel dat een ondernemer op basis van zijn historisch referentie € 370 per hectare cultuurgrond ontvangt en dat het regionale bedrag (flat rate) is vastgesteld op € 330 per hectare. Voor granen ontvangt deze ondernemer in 2005 € 366 euro per hectare bestaande uit 90% van de toeslag gebaseerd op historische basis plus 10% van de flat rate premie. Na aftrek van 5% modulatie resteert € 347,70. Voor een hectare aardappelen, die niet onder de historische referentie vallen (geen marktordeningsgewas) bedraagt de toeslag in 2005 € 33 (10% van de € 330). Na aftrek van de modulatie 5% bedraagt de feitelijke uitbetaling voor aardappelen € 31,35. In 2013 kan voor beide gewassen aanspraak gemaakt worden € 330 per hectare (100% flat rate).

Noord-Ierland

Noord-Ierland geeft een andere invulling aan het hybride-model dan Engeland. Vanaf 2005 wordt ongeveer twintig procent van de inkomenssteun in de vorm van een toeslag per hec-

tare toegekend. Figuur 5.6 toont het verloop van de toeslag voor een hectare grond waarop respectievelijk aardappelen en wintertarwe wordt geteeld.



Figuur 5.6 Opbrengsten van een hectare grond met aardappelen en wintertarwe in Noord-Ierland met een vaste toeslag per hectare (flat rate 20%)

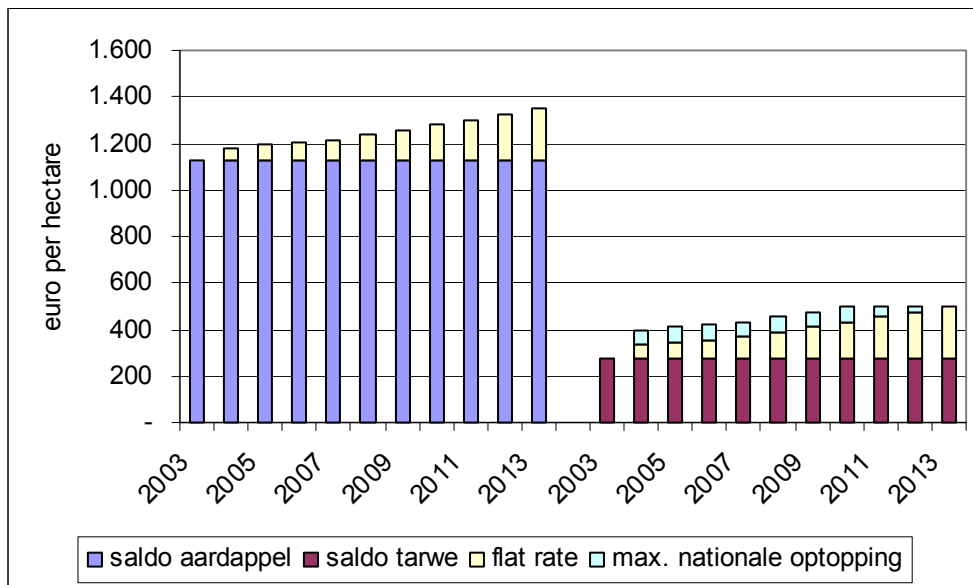
Naast deze flat rate ontvangen Noord-Ierse telers een individuele toeslag waarvan de hoogte afhankelijk van de individuele situatie (2000-2002). Met het model dat Noord Ierland heeft gekozen blijven verschillen in toeslagen tussen bedrijven en hectares voorlopig bestaan.

Polen

Tot de toetreding (per 1 mei 2004) ontvingen Poolse landbouwers nooit EU-inkomenstoelagen. In figuur 5.7 wordt de ontwikkeling van de opbrengsten per hectare grond weergegeven.

Vanaf 2004 (het jaar van toetreding) ontvangen Poolse landbouwers een hectaretoeslag bestaande uit een flat rate van € 55 per hectare (25%) ongeacht of en wat op die grond wordt geproduceerd. Op percelen die met aardappelen worden beteeld bestaan de opbrengsten uit het saldo en de hectaretoeslag (flat rate). Voor een aantal gewassen zoals granen, kan de nationale overheid boven op de flat rate, een aanvullende nationale ondersteuning geven tot maximaal 30% (optopping), waarmee de totale steun tot 55% kan oplopen. In 2004 kan voor aardappelen maximaal € 55 per hectare aan flat rate worden uitbetaald en voor granen € 120 euro. Geleidelijk aan wordt de flat rate opgetrokken tot 100% in 2012. Voor gewassen waarvoor de optopping van toepassing is, wordt de maximale mogelijke steun per hectare eerder bereikt. Het hangt af van de financiële middelen die de nationale overheid beschikbaar stelt of Poolse telers de maximale optopping ook daadwerkelijk krij-

gen uitbetaald. Ondanks de optopping voor granen blijft het saldo van aardappelen aantrekkelijker dan granen.



Figuur 5.7 Opbrengsten van een hectare grond met aardappelen en wintertarwe in Polen voor en na invoering van de hervormingen van het GLB

Conclusie

In dit hoofdstuk zijn de financiële opbrengsten van een hectare grond onderzocht waarop voor en na de hervormingen consumptieaardappelen en wintertarwe worden geteeld. Door de ontkoppeling is het lastig om de gevolgen op gewasniveau inzichtelijk te maken omdat de individuele bedrijfstoelage in tegenstelling tot toeslagen per hectare niet eenvoudig aan individuele gewassen gekoppeld en toegerekend kunnen worden. Vanaf de ontkoppeling staat het (eventueel gemengde) bedrijf centraal voor het vaststellen van de toeslagen en het beoordelen of aan de cross compliance-voorwaarden is voldaan. Boetes worden bijvoorbeeld ook op bedrijfsniveau en niet op gewasniveau opgelegd.

Aan de hand van voorbeelden van wintertarwe en consumptieaardappelen in verschillende landen is het onwaarschijnlijk dat de verhouding van de saldi binnen landen ingrijpend gaan veranderen ten nadele van consumptieaardappelen. Dit ondanks de verschillende manieren waarop de landen invulling geven aan de hervormingen. Wel leidt de ontkoppeling tot lagere saldi voor marktordeningsgewassen.

6. Gevolgen regionalisatie en referentie voor de aardappelsector

In dit hoofdstuk staan de mogelijke gevolgen van de hervormingen centraal. Uit voorgaande hoofdstukken blijkt dat de verschillende landen de hervormingen anders invullen. Aan de hand van de situatie in Nederland en Duitsland is een en ander met een voorbeeld kwalitatief uitgewerkt

6.1 Verschillen tussen landen

Om te illustreren hoe de gevolgen van de hervormingen voor de aardappelteelt uitpakken zijn voorbeelden uitgewerkt voor akkerbouwbedrijven in Nederland en Duitsland. Voor Duitsland is een gemiddeld akkerbouwbedrijf (85 ha) in Nedersachsen als voorbeeld genomen. In deze regio worden veel aardappelen geteeld (44% van het Duitse aardappelareaal). In tabel 6.1 zijn voor enkele bedrijfstypen in beide landen de bouwplanaandelen weergegeven van belangrijke groepen marktordeningsgewassen en aardappelen.

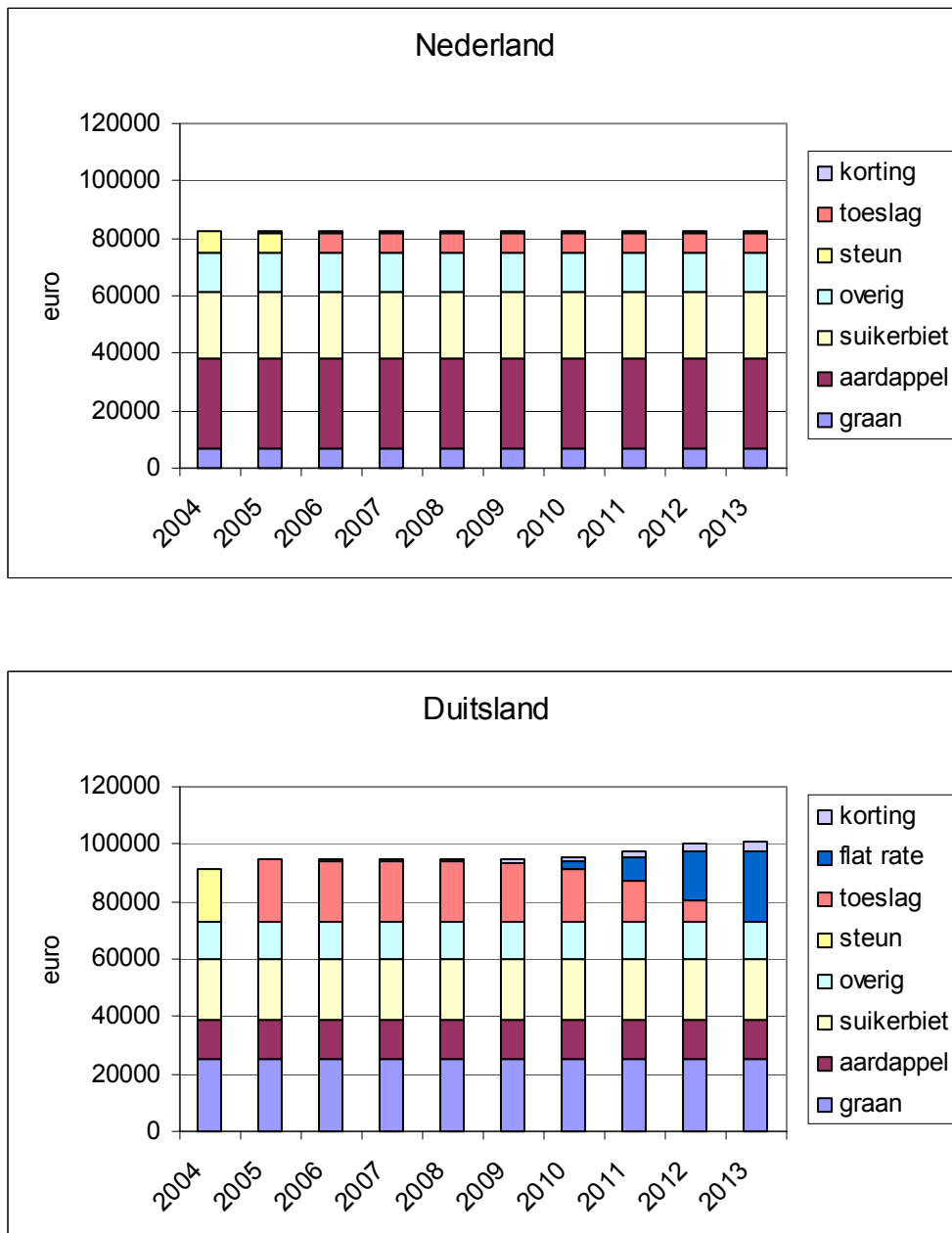
Tabel 6.1 *Bedrijfs grootte (in hectare), bouwplanaandelen van enkele gewassengroepen (in %) voor bedrijfstypen in Nederland en Nedersachsen (gemiddeld 2000, 2001)*

Nedersachsen	Bedrijfstype	Aardappelen	Suikerbiet	Hennep, vlas e.d.	Granen, oliehou-	Areaal in hectare
	Akkerbouw	9%	12%	0%	64%	85
	Andere bedrijven met aardappelen	15%	2%	0%	38%	60
	Andere bedrijven zonder aardappelen	0%	1%	0%	32%	47
	Alle bedrijven	4%	5%	0%	44%	57
Nederland	Akkerbouw	30%	16%	1%	28%	53
	Andere bedrijven met aardappelen	24%	9%	0%	12%	48
	Andere bedrijven zonder aardappelen	0%	1%	0%	3%	23
	Alle bedrijven	10%	6%	0%	10%	28

Bron: Farm Accountancy Data Network (FADN).

Bedrijven in Nedersachsen telen gemiddeld genomen meer marktordeningsgewassen (granen, oliehoudende zaden) dan bedrijven in Nederland (tweederde van de bedrijfsoppervlakte) en hebben een kleiner aandeel aardappelen. De uitgangspunten die voor de berekeningen zijn gebruikt zijn in bijlage 2 weergegeven. In figuur 6.1 zijn de saldi van de

gewassen gesommeerd op bedrijfsniveau weergegeven. De gekoppelde inkomenssteun voor 2005 en het verloop van de toeslagen en kortingen¹ vanaf de invoering van de hervormingen zijn afzonderlijk in de figuur zichtbaar gemaakt.



Figuur 6.1 Ontwikkeling van het bedrijfssaldo plus toeslagen voor een gefingeerd akkerbouwbedrijf in Nederland en Duitsland

¹ Korting oplopend tot 14% in 2013 voor toeslagen boven € 5.000.

Het bedrijfssaldo van het Duitse akkerbouwbedrijf bedroeg vlak voor de hervormingen in 2004 € 91.275 waarvan € 18.250 aan inkomenssteun. Verondersteld is dat het bedrijf in 2003 geheel als akkerbouwbedrijf geëxploiteerd werd en geen aanspraak kan maken op een individuele bedrijfstoelage op basis van historische referentie (geen zetmeelaardappelen, geen veehouderij). Na de hervormingen (vanaf 2005) bedraagt de toeslag voor dit bedrijf op grond van de regionale akkerbouwpremie uit het combinatiemodel € 22.000 (85 ha maal € 259/ha). Als deze Duitse landbouwer in 2003 een gemengd bedrijf had, was een ander bedrag van toepassing omdat bedrijven met grasland en veehouderij vaak ook aanspraak maken op een deel individuele bedrijfstoelage. Pas vanaf 2013 ontvangen alle Duitse landbouwers in Nedersachsen een vaste toeslag (flat rate) van € 326 per hectare.

Het bedrijfssaldo van de Nederlandse teler (53 ha, € 82.200) bevatte in de referentieperiode € 7.500 aan inkomenssteun. De Nederlandse teler heeft op grond van deze historische situatie vanaf 2006 recht op een bedrag van € 7.500 aan individuele bedrijfstoelage (exclusief kortingen). Afgezien van braak komt dit overeen met 18 toeslagrechten van € 416. Na ont koppeling (vanaf 2006) ontvangt de Nederlandse akkerbouwer vanwege de kortingen jaarlijks een lager bedrag.

Toeslagen worden in de toekomst niet meer per gewas maar per bedrijf verstrekt, gekort en indien daar aanleiding voor is, beboet. Voor een vergelijking van de toeslagen die beide bedrijven ontvangen kunnen de toeslagen (na aftrek van vrijstelling en kortingen) het beste worden uitgedrukt in de toeslagen per hectare cultuurgrond (tabel 6.1).

Tabel 6.1 *Ontwikkeling van de toeslagen per hectare cultuurgrond voor een voorbeeld van een akkerbouwbedrijf in Nederland en Duitsland (Nedersachsen; in euro)*

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Nedersachsen	215	253	251	247	246	243	246	255	268	289
Nederland	141	140	139	139	138	138	137	136	135	135

Korting oplopend tot 14% voor toeslag boven € 5000,-.

Voor het (voorbeeld)akkerbouwbedrijf in Duitsland neemt de toeslag per hectare met de jaren toe. Introductie van het combinatiemodel in 2005 en de overgang naar de flat rate vanaf 2010 veroorzaken deze verhogingen. Zijn Nederlandse collega ontvangt op basis van de historische referentie in 2000-2002 jaarlijks een bedrijfstoelage. Omgerekend naar totaal cultuurgrond bedraagt de toeslag in 2012 € 135 per hectare. In de voorbeeldsituatie in tabel 6.1 is de toeslag die de bedrijven ontvangen omgerekend naar hectares cultuurgrond. Dit voorbeeld laat zien dat het verschil in toeslag omgerekend naar hectares cultuurgrond tussen Duitsland en Nederland in deze voorbeeldsituatie geleidelijk aan groter wordt. In 2013 ontvangen alle Duitse landbouwers een uniforme toeslag per hectare terwijl de bedrijfstoelage van de Nederlandse collega's (na 15 jaar) nog gebaseerd is op de situatie in de referentieperiode van 2000-2002.

Zolang de flat rate niet volledig is geïmplementeerd zullen de toeslagen van bedrijf tot bedrijf sterk variëren. Dit wordt bepaald door de individuele situatie van ieder bedrijf in het verleden. Dit kan betekenen dat bij een andere historische situatie de toeslag niet toeneemt maar juist afneemt.

Regionalisatie in elke lidstaat

Het vaststellen van bedrijfsspecifieke toeslagen is complex en de resultaten zijn niet zondermeer vergelijkbaar omdat de verschillende landen diverse modellen gebruiken. Het zou een stuk eenvoudiger worden als alle landen voor regionalisatie zouden kiezen. Voor die situatie is aan de hand van de beschikbare budgetten zoals die vanaf 2007 gelden en de arealen per lidstaat een indicatie gemaakt van de bedragen per hectare (tabel 6.2)

Tabel 6.2 Inschatting van de toeslagen per hectare op basis van beschikbare budgetten (vanaf 2007), arealen en kortingen

	Budget in miljoenen euro	Areaal in 1.000 ha	Toeslag euro per hectare	Toeslag na 13% korting
Duitsland	5.468	17.038	321	281
Nederland	779	1.933	403	352
Frankrijk	8.055	27.856	289	253
Verenigd Koninkrijk	3.868	15.799	245	214
België	528	1.390	380	332
Totaal EU-15	30.709	128.305	239	208

Bronnen: Verordening 1782/2003 en FAO; bewerking LEI.

De arealen in de tabel zijn indicatief. Pas na invoering van het systeem kunnen op grond van de aangemelde oppervlaktes de definitieve arealen worden vastgesteld. Als blijkt dat meer areaal wordt aangemeld dan worden de toeslagen per hectare lager zodat het budgetplafond niet wordt overschreden. De per land beschikbare budgetten mogen namelijk niet worden overschreden. De Nederlandse hectaretoeslag zou op termijn (na korting) uitkomen op ongeveer € 350 per hectare. De Belgische toeslag volgt op de voet. Duitsland en Frankrijk liggen daar onder. De toeslag van Polen ligt in de buurt van € 220-230 per hectare. De gemiddelde premie in de EU-15 is lager dan die in de onderzochte landen omdat andere landen (Portugal, Spanje) een lager bedrag per hectare kennen. Uit deze indicatieve tabel blijkt dat de vergoedingen per lidstaat variëren. Bovendien hebben landen de mogelijkheid bij invoering van een regionalisatiemodel om regio's te onderscheiden en toeslagen per regio te variëren zoals het Verenigd Koninkrijk en Duitsland nu al gaan doen.

6.2 Areaalverschuivingen

Ontkoppeling betekent dat telers voor het ontvangen van de inkomenssteun niet langer gebonden zijn aan specifieke teelten. In plaats van de gekoppelde steun ontvangen bedrijven een bedrijfsspecifieke toeslag waarvoor ze aan bepaalde voorwaarden moeten voldoen (modulatie). Zelfs zonder gewassen te telen ontvangen deze landbouwers de vastgestelde inkomenssteun.

Door de ontkoppeling gaan de saldi van granen dalen en blijven de saldi van aardappelen gelijk. De teelt van aardappelen wordt daardoor financieel aantrekkelijker. Telers zullen dan overwegen om laagsalderende marktorderingsgewassen in hun bouwplan te vervangen door vrije gewassen met hogere saldi zoals poot- en consumptieaardappelen.

Deze ontwikkeling zou waarschijnlijk leiden tot productie-uitbreiding van vrije gewassen (poot- en consumptieaardappelen) en resulteren in marktverstoring en verstoring van de concurrentieverhoudingen.

Om dergelijke verstoringen te voorkomen heeft de Europese Raad aanvullende maatregelen getroffen. Deze maatregel luidt: grond die voor steun in aanmerking komt (waarop toeslagrechten rusten) mag gebruikt worden voor elke landbouwactiviteit met uitzondering van de teelt van groenten, (inclusief uien), fruit (blijvende teelten) en poot- en consumptieaardappelen. Met deze maatregelen dienen de geschetste verstoringen zoals areaalverschuivingen voorkomen te worden. Voor het referentie- en regionale systeem moet deze maatregel van de Raad worden gereguleerd.

Referentiesysteem

Binnen het referentiesysteem wordt op basis van de situatie 2000-2002 per bedrijf het aantal hectares vastgesteld waarop toeslagrechten zitten.

Voorbeeld

Een bedrijf in Nederland met een areaal van 50 ha had in 2000-2002 gemiddeld: 10 ha suikerbieten, 12 ha consumptieaardappelen 5 ha uien en 23 ha graan (inclusief braak). Het bedrijf heeft 23 toeslagrechten (inclusief braaktoeslagrechten). Uitbreiding van de aardappel- of uienteelt binnen het bedrijf is beperkt en alleen toegestaan door de bieten door aardappelen te vervangen of aardappelen en uien onderling¹.

Vervanging van zetmeelaardappelen (marktorderingsgewas) of grasland door consumptieaardappelen of pootaardappelen is niet toegestaan. Een teler die meer aardappelen wil gaan telen kan overwegen grond bij te pachten waarop geen toeslagrechten berusten, grond zonder toeslagrechten aan te kopen of minder bieten te gaan telen. Mogelijk worden de onlangs aangekondigde hervormingen van het suikerbeleid in de toekomst ook ondergebracht binnen de systematiek van toeslagrechten en bedrijfstoelagen.

¹ Controle verloopt via de aanvraag oppervlakte.

Flat rate-systeem

In het flat rate model ontbreekt de historische basis en moeten aanvullende maatregelen getroffen worden om de genoemde teelten te reguleren. Duitsland heeft dit het meest concreet uitgewerkt. Bedrijven krijgen gelabelde toeslagrechten voor de teelt poot- en consumptie-aardappelen. Deze rechten zijn gebaseerd op het areaal aardappelen, groenten en fruit in 2003. Concreet betekent dit dat een bedrijf in de toekomst niet meer aardappelen, groenten en fruit mag telen als in 2003. Deze rechten kunnen net als andere toeslagrechten alleen binnen een regio verhandeld worden.

Voorbeeld

Een akkerbouwbedrijf van 50 ha teelde in 2003 14 ha consumptieaardappelen. Dit bedrijf krijgt 36 toeslagrechten 'akkerbouw' plus 14 toeslagrechten waaraan 'aardappelen' zijn gelabeld. In de toekomst mag het bedrijf maximaal 14 ha aardappelen telen.

Met de hervormingen wordt de aardappelteelt per bedrijf gereguleerd zodat uitbreiding of verschuivingen van de teelt tot het minimale worden beperkt. Grote areaalverschuivingen tussen landen zijn dan ook vrijwel uitgesloten. Vanwege het gemiddeld gunstige saldo en de gedane investeringen ten behoeve van de aardappelteelt (bewaring, apparatuur) zullen gespecialiseerde telers niet snel geneigd zijn om hun areaal aardappelen te verkleinen.

Uitbreiden van de aardappelteelt

Zowel in Nederland als in Duitsland biedt de regelgeving weinig ruimte tot uitbreiding van de aardappelteelt. Individuele telers in Duitsland hebben de mogelijkheid de teelt van aardappelen uit te breiden via:

- huren van grond (inclusief aardappeltoeslagrechten);
- kopen van aardappeltoeslagrechten, eventueel met grond.

De opties zijn beperkt en alleen mogelijk binnen de regio waarin het bedrijf ligt. Overdracht van rechten betekent dat de verkopende partij in de toekomst minder aardappelen kan telen. Het totale areaal aardappelen binnen een regio blijft zodoende gelijk. Nederlandse telers zijn iets minder beperkt omdat zij op grond waarop geen toeslagrechten van toepassing zijn, wel aardappelen kunnen telen.

6.3 Gevolgen voor prijzen

Het is mogelijk dat de aardappelverwerkers en -handel in Noord-West-Europa in de toekomst bij de uitbetaling van aardappelen rekening gaan houden met de verkregen bedrijfstoeslag en dat ze dat verschillend zullen doen bij telers in landen met het flat rate-systeem ten opzichte van telers in landen met het referentiesysteem. Voor landen met het flat rate-systeem kunnen ketenpartijen de flat rate voor aardappelen deels toe gaan rekenen aan dat gewas.

Uit de inventarisatie in de zes onderzochte landen blijkt dat geen van de landen binnen de EU-15 op korte termijn overschakelt op een volledig 'flat rate'-systeem. Van een

uniforme hectaretoeslag is voorlopig nog geen sprake. De toeslag die bedrijven gaan ontvangen op basis van de bedrijfshistorische situatie is bedrijfsspecifiek. De omvang varieert van bedrijf tot bedrijf en van hectare tot hectare. Sommige landen, waaronder Nederland, die nu voor het historische referentiesysteem gekozen hebben, hebben bij de presentatie daarvan al aangegeven dat overgang naar een regionalisatiesysteem in de toekomst niet is uitgesloten. Dit zou betekenen dat op langere termijn meerdere landen naar een flat rate systeem over gaan.

Een vraag is nog of de geschetste effecten ook zullen optreden in landen met het referentie- of een hybride systeem. Immers, op basis van bijvoorbeeld een gemiddeld bouwplan kunnen verwerkers en handelaren een gemiddelde bedrijfstoeslag per hectare berekenen en die alsnog betrekken in de prijsonderhandelingen.

Uit het voorbeeld in tabel 6.1 blijkt dat de verschillen in steun per hectare cultuurgrond door het gekozen systeem afhankelijk van de individuele bedrijfssituaties en regiobedragen iets kunnen toenemen. De keuze van het systeem vormt echter geen directe aanleiding voor het ontstaan van verschillen in telersprijzen, zodat de concurrentieverhoudingen tussen landen en regio's naar verwachting niet zullen veranderen. Mogelijke areaalverschuivingen liggen niet voor de hand en zijn bovendien inmiddels door maatregelen van de Raad vrijwel uitgesloten.

In alle nieuwe EU-landen (zoals Polen) zal het flat rate-systeem toegepast gaan worden. De bedrijfstoelagen worden daar geleidelijk ingevoerd zodat deze gedurende een periode van een aantal jaren zullen stijgen, waardoor de mogelijkheden tot prijsdaling (van aardappelen) in die landen toenemen. Het wordt daardoor in toenemende mate aantrekkelijk om uit deze landen aardappelen te betrekken of daar te verwerken.

7. Conclusies

Bij de hervormingen van het landbouwbeleid staat de ont koppeling van de directe inkomenssteun centraal. Dit betekent dat het ont koppelde deel van de toeslagen niet langer aan de productie van individuele gewassen wordt toegerekend. In plaats daarvan krijgen bedrijven toeslagen en toeslagrechten. Invoering van de hervormingen heeft voor de zes landen Nederland, Duitsland, Frankrijk, Verenigd Koninkrijk, België en Polen diverse gevolgen.

Inventarisatie hervormingen

- vrijwel alle onderzochte landen passen de volledige ont koppeling toe. Alleen Frankrijk houdt 25% van de steun voor akkerbouwgewassen zoals granen gekoppeld. De steun voor zetmeelaardappelen moet volgens de verordening in alle landen voor zestig procent worden ont koppeld.
- Niet alle landen voeren de hervormingen tegelijkertijd in 2005 in. Van de onderzochte landen voeren Nederland en Frankrijk de hervormingen vanaf 2006 in. Polen start al in 2004 en alle andere onderzochte landen in 2005;
- uit de inventarisatie in zes landen blijkt dat diverse landen de hervormingen verschillend zullen invullen. Naast dat België, Nederland, Schotland en Frankrijk kiezen voor historische referentie, kiezen Duitsland en Engeland op termijn voor regionalisatie. Alleen de nieuwe toetreders zoals de MOE-landen waaronder Polen, voeren vanaf 2004 direct het geregionaliseerde model in waarbij de toeslagen geleidelijk aan worden verhoogd en voor sommige gewassen een aanvullende steun mogelijk is;
- bestaande lidstaten (EU-15) die gekozen hebben voor regionalisatie zoals Engeland en Duitsland voeren de flat rate niet direct volledig maar geleidelijk aan in (Duitsland, Engeland) zodat deze uniforme hectaretoeslag in feite pas in 2013 volledig is ingevoerd in deze landen;

Gevolgen voor gewassaldi

- de ont koppeling leidt tot lagere gewassaldi voor marktordeningsgewassen terwijl de saldi van poot- en consumptieaardappelen gelijk blijven. De saldi van aardappelen worden niet nadelig beïnvloed;
- de toeslagen worden vanaf 2005 geleidelijk aan gekort vanwege modulatie, financiële discipline, nationale reserve. Dit betekent dat landbouwbedrijven steeds minder steun gaan ontvangen. In alle lidstaten geldt voor ieder bedrijf een kortingsvrije voet voor de eerste € 5.000 van de bedrijfstoeslag.

Arealen aardappelen

- De EU-verordening (artikel 51) biedt geen ruimte om de teelt van poot- en consumptieaardappelen uit te breiden. Door aanvullende regelgeving zijn grote verschuivingen in het aardappelareaal (en groenten en fruit) tussen landen nagenoeg

uitgesloten. Landen die kiezen voor regionalisatie (flat rate) zijn de beperkingen vanwege de gelabelde toeslagrechten stringenter dan in landen met historische referentie waar alle grond zonder toeslagrechten met de genoemde gewassen beteeld kunnen worden. Wellicht biedt het krimpande aardappelareaal in Polen nog enige ruimte. Wie in Duitsland of Engeland de aardappelteelt wil uitbreiden zal eerst rechten moeten verkrijgen. In alle landen geldt dat telers die de aardappelteelt ongeoorloofd uitbreiden worden beboet;

Algemeen

- de omvang van de ondersteuning die landbouwbedrijven in het verleden ontvingen, verandert bij toepassing van het historische model in de akkerbouw nauwelijks. Omdat een flat rate-systeem leidt tot inkomensverschuivingen tussen bedrijven en sectoren kiezen landen voor een hybride model waarbinnen landbouwbedrijven de kans krijgen zich aan te passen en aan het systeem te wennen. De toekomstige bedrijfsopzet in beide gevallen is niet langer van invloed op de omvang van de toeslag;
- in geval van bedrijfstoelagen op historische basis worden alle activiteiten (gemengde bedrijven; akkerbouw en veehouderij) op bedrijfsniveau samengebracht. Doordat bedrijfstoelagen per individueel bedrijf worden vastgesteld, variëren ze van bedrijf tot bedrijf en laten zich niet eenvoudig vergelijken. Ook indien alle landen volledig op regionalisatie zouden overschakelen, blijven tussen landen en regio's verschillen in hectarevergoedingen bestaan;
- enkele landen, waaronder Nederland, die voor het historische referentiesysteem kiezen hebben al door laten schemeren om deze keuze te zijner tijd te heroverwegen. Dit betekent dat op termijn mogelijk meer landen op een regionale basis overschakelen.

Literatuur

Berkhout, P. en C. van Bruchem (red.), *Landbouw-Economisch Bericht 2004*. LEI, Den Haag, 232 p., 2004.

Bont, C.J.A.M. de, J.F.M. Helming en J.H. Jager, 2003. *Hervorming Gemeenschappelijk Landbouwbeleid 2003; Gevolgen van de besluiten voor de Nederlandse landbouw*. Rapport 6.03.15; LEI, Den Haag.

Brookes, *European arable crop profit margins 2002/2003*. Brookes West, Canterbury, Kent, 2002.

Dijksterhuis, G., 2004. *Nederlandse agrisector plukt vruchten van de nieuwe EU*. Rabobank International, Industry note 115-2004

Nederlandse Aardappel Organisatie NAO (2004). *Feiten en Cijfers 2003*.

Europese Unie, *Verordening (EG) Nr 1782/2003 van de Raad*, 2003.

Smit, A.B., J.H. Jager en H. Prins, *Gevolgen van de hervorming van het Europese landbouwbeleid voor de landbouw in Noord-Nederland*. Rapport 6.04.01. LEI, Den Haag, 2003.

ZMP-Marktbilanz Kartoffeln 2003, *Deutschland - Europäische Union - Weltmarkt*. Zentrale Markt- und Preisberichtsstelle GmbH, Bonn, 2003.

Websites

Ministeries van landbouw in diverse landen

FAO

EU

Geraadpleegde Informanten

Mw. A. Feekes; Bureau voor de Raad voor de landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit te Parijs

Mw. Veeke; Landbouwwattaché Duitsland

W. Verheijen; Landbouwwattaché Polen

Ministerie van landbouw Engeland (Defra)

C. Visser; vertegenwoordigd diverse Nederlandse organisaties in Brussel

J. van de Wijnboom (LNV)

J. van de Oord; aardappelteler LTO

Mw. U. Meinders; voorlichtingsdienst Duitsland

Dhr. van Geijsichem; Ministerie van Landbouw Vlaanderen

Bijlage 1

Saldoberekeningen aardappelen en wintertarwe (€ per ha)

Aardappelen

	België	Frankrijk	Duitsland	Polen	Nederland	Verenigd Koninkrijk
<i>Opbrengsten</i>						
prijs (euro/ton)	63	96	68	75	75	149
Opbrengst hoofdproduct (ton / ha)	44	39	39	18	46	42
opbrengst (euro)	2.806	3.789	2.640	1.350	3.445	6.228
hectare toeslag	-	-	-	-	-	-
totale opbrengst (euro)	2.806	3.789	2.640	1.350	3.445	6.228
<i>Variabele kosten</i>						
pootgoed	335	620	483	110	538	767
bemesting	175	252	175	64	239	288
gewasbescherming	448	420	180	49	314	385
andere variabele kosten	51	98	653	22	965	1.474
Totaal	1.009	1.390	1.491	245	2.056	2.914
basis variabele kosten	958	1.292	838	223	1.091	1.440
saldo basis	1.848	2.497	1.802	1.127	2.354	4.788

Wintertarwe

	België	Frankrijk	Duitsland	Polen	Nederland	Verenigd Koninkrijk
<i>Opbrengsten</i>						
prijs (euro/ton)	93	95	93	118	94	92
Opbrengst hoofdproduct (ton / ha)	7,9	7,6	6,9	3,7	7,7	8,0
opbrengst (euro)	736	725	642	438	724	739
hectare toeslag	393	341	348	-	420	358
totale opbrengst (euro)	1.129	1.066	990	438	1.144	1.097
<i>Variabele kosten</i>						
pootgoed	73	55	70	27	70	69
bemesting	91	105	140	84	117	142
gewasbescherming	163	126	131	48	172	161
andere variabele kosten	23	93	277	32	226	12
Totaal	350	379	618	191	585	384
basis variabele kosten	327	286	341	159	359	372
saldo basis	802	780	649	279	785	725

Brookes (2002), ZMP (2003).

Bijlage 2 Case Duitsland-Nederland

Uitgangspunten bedrijfsopzet akkerbouwbedrijven

	Duitsland			Nederland		
	bouwplan	saldo	steun	bouwplan	saldo	steun
Marktordeningsgewassen						
incl. braak	64%	460	336	34%	369	416
Aardappelen	9%	1.802		25%	2.354	
Suikerbieten	12%	2.107		16%	2.784	
Overige	15%	1.000		25%	1.000	

Bedrijfs grootte en toeslagen:

- Duitsland 85 ha; de akkerbouwtoeslag bedraagt in 2006 € 259 per hectare en de flat rate in 2013 bedraagt € 326 per hectare;
- Areaalsteun gebaseerd op € 63 per ton; Niedersachsen: 5,33 ton en Nederland: 6,66 ton;
- Nederland 53 ha; toeslag wordt vastgesteld op historische basis 2000-2002.